



OCT 2021

**MISE EN  
ŒUVRE DU  
DROIT À UN  
LOGEMENT  
CONVENABLE EN  
VERTU DE LA LOI SUR  
LA STRATÉGIE  
NATIONALE SUR LE  
LOGEMENT :**

**LE CADRE INTERNATIONAL RELATIF  
AUX DROITS DE LA PERSONNE**

Préparé pour le bureau du Défenseur fédéral du logement par

**BRUCE PORTER**



RÉSEAU NATIONAL  
DU DROIT  
AU LOGEMENT

## **Table des matières**

<b>1. Résumé .....</b>	<b>iii</b>
<b>2. Introduction .....</b>	<b>9</b>
<b>3. Historique législatif.....</b>	<b>16</b>
I. Les origines internationales de la Loi sur la SNL.....	16
a) Revendiquer l'espace juridictionnel lors des examens périodiques du CDESC.....	19
b) Le Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable .....	22
c) Les communications soumises au Rapporteur spécial .....	24
d) Leçons tirées de l'engagement auprès des organes des droits de la personne de l'ONU.....	26
II. Amendements législatifs.....	31
a) La stratégie sur le logement de 2017.....	31
b) La <i>Loi sur la stratégie nationale sur le logement</i> telle que déposée en première lecture.....	34
c) La <i>loi sur la stratégie nationale sur le logement</i> modifiée en troisième lecture...36	36
<b>4. La Politique en matière de logement .....</b>	<b>39</b>
I. Reconnaissance du droit à un logement convenable comme un droit humain fondamental affirmé dans le droit international relatif aux droits de la personne.....	39
II. Le logement en tant qu'élément essentiel de la dignité et du bien-être de la personne .....	45
III. Construire des communautés durables et inclusives.....	50
IV. Favoriser la réalisation progressive du droit au logement tel que reconnu dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.....	54
a) La réalisation progressive et la stratégie nationale sur le logement.....	54
b) Réalisation progressive et prise en compte des questions systémiques .....	56
<b>5. Le critère du caractère approprié dans le cadre du PF-PIDESC.....</b>	<b>61</b>
<b>6. Principes du caractère approprié : Les enseignements tirés de l'affaire <i>Grootboom c. Afrique du Sud</i> .....</b>	<b>66</b>
<b>7. Engagement significatif.....</b>	<b>74</b>
<b>8. Maximum des ressources disponibles.....</b>	<b>87</b>
<b>9. Minimum fondamental et non-régression.....</b>	<b>90</b>
<b>10. Discrimination systémique : Le PIDESC et les autres instruments relatifs aux droits de la personne .....</b>	<b>93</b>
<b>11. Droits internationaux de la personne et juridiction fédérale .....</b>	<b>99</b>
<b>12. Conclusion.....</b>	<b>106</b>

## Résumé

Cet article explore le recours unique de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement (Loi sur la SNL)* aux droits internationaux de la personne comme étant potentiellement transformateur de la politique en matière de logement et des droits de la personne au Canada. Il examine la manière dont les droits internationaux de la personne devraient influencer la mise en œuvre de la Loi sur la SNL, les mandats du Défenseur fédéral du logement et de la Commission d'examen, et soutenir une nouvelle pratique des droits de la personne en matière de logement.

La Loi sur la SNL reconnaît le droit au logement comme un droit humain fondamental « confirmé par le droit international » et engage le gouvernement du Canada à « continuer à faire avancer la réalisation progressive du droit à un logement suffisant, lequel est reconnu par le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* » (PIDESC). Le droit international relatif aux droits de la personne fournit donc le contenu normatif des engagements et des objectifs de la Loi sur la SNL, ainsi que les mécanismes institutionnels qu'elle met en place. Les commentaires et la jurisprudence sur le droit au logement en vertu du droit international seront une référence centrale pour les conclusions et les recommandations du Défenseur fédéral du logement et de la Commission d'examen. L'engagement en faveur de la réalisation progressive du droit à un logement en vertu du droit

international définit également les objectifs de la stratégie nationale sur le logement fondée sur les droits ainsi que le rôle du Conseil national du logement auprès du ministre.

Les nouvelles procédures prévues par la Loi sur la SNL pour assurer la responsabilisation à l'égard du droit au logement en vertu du droit international ont été modelées sur des procédures et des mécanismes similaires ayant permis au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies (CDESC) et au Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit au logement de surveiller et d'évaluer au niveau international, le droit au logement au Canada. Depuis les années 1990, les personnes faisant état de violations du droit à un logement au Canada et leurs défenseurs se sont tournés vers les normes et procédures internationales en matière de droits de la personne pour obtenir un « espace juridictionnel » où ils disposent de droits légitimes reconnus en matière de droits de la personne, où ils peuvent s'exprimer pour mettre en lumière les violations systémiques du droit au logement et où ils peuvent demander aux gouvernements canadiens de rendre compte de leurs obligations en matière de droits de la personne. La Loi sur la SNL souligne cet espace juridictionnel. Elle met en œuvre les recommandations de longue date des organes des Nations unies chargés des droits de la personne, qui exhortent le Canada à reconnaître le droit au logement dans la législation et à mettre

en place une stratégie nationale en matière de logement comprenant un suivi indépendant, la participation des groupes concernés, des objectifs, des délais ainsi que des audiences relatives aux plaintes.

En tant que première législation au Canada à reconnaître explicitement un droit socio-économique affirmé dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Loi sur la SNL rejette le paradigme juridique dominant des droits de la personne ayant prévalu au Canada, dans lequel les sans-abri ou les personnes logées de façon précaire se sont vu refuser une reconnaissance égale en tant que détenteurs de droits. Elle s'appuie sur l'évolution des droits de la personne au niveau international et dans la plupart des juridictions nationales au cours du dernier quart de siècle, qui ont rejeté toute distinction rigide entre les droits séparés en deux conventions distinctes pendant la guerre froide, affirmant l'indivisibilité de tous les droits de la personne et restaurant l'architecture unifiée de la *Déclaration universelle des droits de la personne* (DUDH). Avec l'adoption d'une procédure de pétition individuelle pour les droits ESC dans le cadre du protocole facultatif du PIDESC (PF-PIDESC) en 2008, qui correspond à une procédure similaire en place depuis 1966 pour les droits civils et politiques, l'Assemblée générale des Nations unies a formellement reconnu que les droits ESC, comme leurs homologues civils et politiques, nécessitent un accès à la justice, un mécanisme de

responsabilisation significatif et des recours effectifs.

Avant l'adoption de la Loi sur la SNL, le gouvernement du Canada a résisté à ces développements historiques du droit international, en faisant valoir devant les tribunaux nationaux et à l'ONU que les droits ESC constituent des questions de politique qui doivent être laissées aux gouvernements et qui ne se prêtent pas à une décision des tribunaux ou des organismes quasi judiciaires. Même lorsque le droit à la vie est en jeu, le gouvernement du Canada a fait valoir que les tribunaux ne devraient pas exiger des gouvernements qu'ils protègent la vie des sans-abri, si cela peut être interprété comme l'application d'un droit au logement. La Loi sur la SNL rejette ces notions dépassées qui ont refusé la « citoyenneté des droits de la personne » à de nombreux groupes parmi les plus marginalisés au Canada, affirmant au contraire que le logement est « essentiel à la dignité et au bien-être inhérents de la personne » et que les demandeurs du droit au logement doivent avoir accès à des audiences et à des recours effectifs.

L'historique législatif de la Loi sur la SNL indique clairement qu'elle est présumée représenter un changement radical par rapport à l'opposition antérieure à la reconnaissance du droit au logement et des autres droits socio-économiques. La version originale de la législation telle que déposée reposait en grande partie sur le document de politique publique de 2017 qui se trouve à l'origine de la stratégie nationale sur le logement de 2017. Elle ne reconnaissait pas le droit au

logement comme un droit humain fondamental et ne prévoyait pas d'audiences ou de mécanisme de responsabilisation effectif vis-à-vis des droits internationaux de la personne. Après que des organisations de la société civile, des experts en droits de la personne et le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit au logement aient exprimé de vives inquiétudes, le gouvernement a introduit des modifications importantes à la Loi sur la SNL afin de reconnaître le droit au logement comme un droit humain fondamental, prévoir des audiences devant une Commission d'examen et clarifier les objectifs et les rôles du Conseil national du logement ainsi que du Défenseur fédéral du logement en matière de droit au logement. Lors de la présentation des amendements, le ministre s'exprimant au nom du gouvernement a déclaré qu'ils avaient été ajoutés afin d'établir « des mécanismes solides de responsabilisation » de sorte à garantir le respect de « l'un des principaux engagements internationaux du Canada. »

Le droit au logement en vertu du droit international n'est pas directement exécutoire devant les tribunaux canadiens et la Loi sur la SNL ne change rien à cette situation. Elle complète les composantes du droit au logement qui ont force de loi et sont contenues dans une série de statuts et de lois, notamment la législation sur le droit au maintien dans les lieux et la Charte canadienne. La Loi sur la SNL se concentre toutefois sur une dimension

essentielle du droit au logement qui transcende souvent les plaintes relatives aux droits de la personne et pour laquelle le traitement par les tribunaux des questions systémiques liées à la réalisation progressive est resté inefficace. Pour garantir l'efficacité des recours dans ce domaine du droit, la Loi sur la SNL s'appuie sur une approche plus dialogique et moins contradictoire, renonçant à la finalité d'une décision de justice en faveur d'un processus participatif continu, facilité par le Défenseur fédéral du logement chargé d'examiner les obstacles systémiques à la réalisation du droit au logement et de clarifier les obligations en matière de droits de la personne. Les conclusions et les mesures recommandées ne sont pas aussi contraignantes que les ordonnances judiciaires, mais elles exigent une réponse et amorcent ainsi un processus de dialogue. Cette approche novatrice ne fonctionnera toutefois pas si les engagements en matière de droits internationaux de la personne contenus dans la Loi sur la SNL sont considérés comme facultatifs ou de moindre importance parce qu'ils ne sont pas exécutoires devant les tribunaux. Comme l'a récemment affirmé la Cour suprême du Canada, les droits internationaux de la personne « n'étaient pas censés être des aspirations théoriques ou des luxes juridiques, mais des impératifs moraux et des nécessités juridiques » Les gouvernements sont légalement tenus de respecter les engagements internationaux en matière de droits de la personne « de bonne foi » et l'efficacité de la Loi sur la SNL

dépendra du respect de cette obligation par les gouvernements.

Le critère juridique permettant d'évaluer le respect de l'engagement central de la Loi sur la SNL, à savoir l'application progressive du droit au logement tel qu'il est reconnu dans le PIDESC, a été convenu, lors de la négociation du PF-PIDESC, comme étant un critère du « caractère approprié » appliqué par la Cour constitutionnelle sud-africaine dans la célèbre affaire *Grootboom* sur le droit au logement. Il convient de ne pas confondre cela avec un critère procédural d'examen du caractère approprié des décisions gouvernementales en droit administratif. Dans le contexte du droit au logement, l'évaluation du caractère approprié débute par l'examen des circonstances dans lesquelles vivent les titulaires de droits, afin de déterminer si des mesures positives appropriées ont été adoptées pour y remédier.

Conformément à la définition acceptée du droit au logement en tant que « lieu où l'on peut vivre en paix, en sécurité et dans la dignité » et à la reconnaissance du fait que chacun est égal en dignité en droits, l'analyse du caractère approprié se concentre sur la dignité et exige que la priorité soit accordée à ceux qui ont été marginalisés ou exclus. Une politique de logement raisonnable doit répondre à des circonstances particulières en se fondant sur l'attention et la sollicitude, mais elle doit également aborder des questions structurelles plus larges et tenir compte des effets de la discrimination systémique, notamment le racisme et la colonisation. La

jurisprudence émergente dans le cadre du PF-PIDESC a traité non seulement les violations individuelles, mais également les questions systémiques, elle fournit des orientations importantes sur la manière d'appliquer le critère du caractère approprié.

Le droit de participer à la prise de décision par un « engagement significatif » est également reconnu comme un élément central du caractère approprié. Le concept a été développé par la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud dans des affaires impliquant des résidents de logements précaires, dont le droit au logement exigeait la fourniture d'un logement alternatif avant toute expulsion. Plutôt que d'imposer un recours ordonné par le tribunal, la Cour a choisi de clarifier les obligations du gouvernement et, dans ce contexte, a demandé au gouvernement de négocier une solution avec les résidents conformément à leurs droits de la personne. Dans certains cas, le Défenseur fédéral du logement peut jouer un rôle similaire en clarifiant les normes applicables en matière de droits de la personne pour les communautés concernées et en favorisant un engagement significatif auprès des gouvernements pour garantir leurs droits.

La réalisation progressive, telle que définie à l'article 2(1) du PIDESC, exige la réalisation des droits du Pacte « par tous les moyens appropriés » et « au maximum des ressources disponibles ». Dans le passé, les considérations budgétaires ont servi de base aux gouvernements pour refuser l'accès à la

justice lié aux droits ESC, affirmant qu'ils étaient les mieux placés pour décider de ce qui était raisonnable. La Loi sur la SNL propose toutefois un engagement davantage basé sur le dialogue avec la question des contraintes de ressources. Comme pour l'obligation de prendre des mesures d'adaptation raisonnables dans le cas des personnes handicapées ou d'autres groupes en vertu de la législation sur les droits de la personne, aux termes du droit international relatif aux droits de la personne, il incombe au gouvernement de justifier toute violation systémique du droit au logement sur la base de contraintes de ressources. Toutefois, dans le cadre de la Loi sur la SNL, une approche plus constructive serait appropriée. Le gouvernement doit fournir des informations pertinentes concernant les contraintes budgétaires pour aider le Défenseur fédéral du logement ou la Commission d'examen à déterminer ce qui est raisonnable compte tenu des circonstances. Il existe désormais un nombre croissant de recherches comparant la réalisation du droit au logement et des autres droits dans certains États avec les ressources disponibles, et une analyse budgétaire basée sur les droits de la personne peut être utile pour évaluer les contraintes budgétaires. Les questions de fiscalité et d'évasion fiscale sont des éléments importants à prendre en compte. Toute « mesure régressive » ou mesure d'austérité affectant le droit au logement ou les niveaux de privation graves, telle que l'itinérance, ne peut être justifiée en vertu du droit international relatif aux droits de la

personne que dans les circonstances les plus exceptionnelles.

Le fait que la Loi sur la SNL s'appuie sur le droit international relatif aux droits de la personne a également d'importantes répercussions sur l'examen des questions de compétence en vertu de la Loi sur la SNL, qui, comme on peut le comprendre, limite les conclusions et les mesures recommandées soumises au ministre aux mesures relevant de la compétence fédérale. La compétence fédérale en matière de droits internationaux de la personne implique toutefois des responsabilités de leadership et de coordination des autres ordres de gouvernement qui sont également liés par le droit international en matière de droits de la personne, et devrait être incluse dans la portée des mesures recommandées soumises au ministre. De plus, il serait impossible pour le Défenseur fédéral du logement d'examiner et de traiter les problèmes systémiques qui affectent la réalisation du droit au logement au Canada sans tenir compte des responsabilités et des rôles de tous les ordres de gouvernement, ainsi que des actions des entreprises et des autres acteurs privés. Bien que la Loi sur la SNL n'exige aucune réponse de la part des autorités provinciales, territoriales ou municipales ou des acteurs privés, il sera essentiel que le Défenseur fédéral du logement communique des recommandations relatives à un problème systémique aux autorités provinciales, territoriales ou municipales ou aux acteurs privés, afin de favoriser la réalisation progressive du droit au logement. La relation entre le

droit international relatif aux droits de la personne et les entreprises, comme l'a reconnu la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Nevsun*, représente également un domaine du droit en évolution. Il sera important que le

Défenseur fédéral du logement tienne compte de la manière dont l'obligation d'adopter « tous les moyens appropriés » pour réaliser le droit au logement peut exiger des mesures renforcées pour réglementer les acteurs financiers.

# 1

## ***Introduction***

La *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* (LNS) est unique au Canada par le fait qu'elle repose sur les droits internationaux de la personne. Il s'agit de la première législation canadienne à s'appuyer explicitement sur les droits internationaux de la personne pour décrire le droit de la personne qu'elle reconnaît et les engagements du gouvernement pour le réaliser. Il s'agit de la première législation fédérale à reconnaître explicitement un droit socio-économique garanti par le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC) comme un « droit humain fondamental ». Il s'agit de la première législation qui aborde spécifiquement les problèmes systémiques liés à la réalisation d'un droit humain

fondamental plutôt que les violations des droits individuels garantis par le droit national. Il s'agit de la première législation à faire référence à l'obligation de « réalisation progressive » prévue par le droit international relatif aux droits de la personne, et à exiger une stratégie fondée sur les droits, avec des objectifs, un suivi indépendant et des processus participatifs pour la mise en œuvre de cette obligation. C'est également la première législation à prévoir un examen indépendant, des audiences, des conclusions et des mesures correctives en réponse aux soumissions sur les questions systémiques affectant un droit en vertu du PIDESC.

La Loi sur la SNL présente en outre des origines internationales uniques. Comme mentionné ci-après, elle est née

de l'engagement particulier du Canada, depuis de nombreuses années, auprès des mécanismes internationaux des droits de la personne, dans lesquels le problème croissant des sans-abri et de la protection législative inadéquate du droit au logement au Canada ont été identifiés comme une préoccupation centrale. Elle met en œuvre les recommandations spécifiques des organes internationaux de défense des droits de la personne et ses mécanismes de responsabilisation s'inspirent des procédures internationales. En tant que telle, elle a été applaudie comme une initiative importante du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de la personne qui pourrait servir de modèle à d'autres pays, dans le cadre d'un projet international en pleine évolution visant à développer des approches plus efficaces fondées sur les droits pour relever les défis posés par l'inégalité socio-économique en matière de logement auxquels tous les pays sont confrontés<sup>1</sup>

Les traités internationaux relatifs aux droits de la personne ratifiés ne sont pas considérés comme ayant force exécutoire au Canada et le fait que la Loi sur la SNL s'appuie uniquement sur le droit international relatif aux droits de la personne ne garantit pas le droit au logement comme un droit pouvant être revendiqué devant les tribunaux. Certains pourraient en conclure que la Loi sur la SNL ne s'est pas départie des échecs passés du Canada à mettre en

œuvre le droit au logement en tant que droit humain fondamental et à fournir aux demandeurs de droits un accès à la justice ou à des recours effectifs. On pourrait également interpréter la Loi sur la SNL comme une réaffirmation du fait que le droit au logement est simplement une aspiration politique des gouvernements, un droit de la personne qui n'a de droit que le nom, qui ne peut être revendiqué par les titulaires de droits ou jugé sur la base de normes juridiques acceptées.

Le présent document vise à établir qu'il s'agit là d'une compréhension tout à fait erronée du recours unique de la Loi sur la SNL au droit international relatif aux droits de la personne. Il soutient que l'interprétation de la Loi sur la SNL à travers le prisme du paradigme juridique étroit des droits de la personne ayant refusé l'accès à la justice aux demandeurs du droit au logement renverserait essentiellement la législation, faisant de la reconnaissance historique du droit au logement comme un droit de l'homme fondamental dans la législation, une continuation de son déni.

L'article soutient que la Loi sur la SNL doit être entendue et mise en œuvre sur la base d'un nouveau paradigme inclusif des droits de la personne désormais accepté au niveau international. Ce paradigme moderne reconnaît l'interdépendance et l'indivisibilité du droit au logement avec les droits civils et

<sup>1</sup> Haut-Commissariat aux droits de la personne, « Canada : New rights-focused housing policy shows the way for other countries, says UN expert. » (Genève : 24 juin 2019)

<https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24728&LangID=E>.

politiques, met les droits économiques, sociaux et culturels (ESC) sur un pied d'égalité avec les droits civils et politiques et exige que les demandeurs du droit au logement aient également droit à l'accès à la justice et à des recours effectifs. En modifiant considérablement la Loi sur la SNL pour reconnaître le droit au logement comme un droit fondamental, en prévoyant des soumissions, des examens et des audiences sur les questions systémiques, le Parlement a rejeté l'idée que les seuls droits qui comptent au Canada sont les droits individuels soumis à l'application judiciaire. Il s'est engagé à mettre en œuvre les éléments clés du droit au logement en vertu des droits internationaux de la personne par le biais de mécanismes novateurs, conçus pour être plus accessibles et plus efficaces dans la résolution des problèmes systémiques que les tribunaux au Canada ne l'ont été.

La Loi sur la SNL doit donc être comprise comme un rejet du paradigme d'exclusion des droits de la personne qui a refusé la citoyenneté des droits de la personne au Canada aux personnes sans abri ou socialement exclues par un logement inadéquat. Elle s'appuie plutôt sur les développements critiques du droit international relatif aux droits de la personne, à commencer par la *Déclaration et le Programme d'action de Vienne* de 1993 qui affirment que : « La communauté internationale doit traiter

des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance. »<sup>2</sup>

La mise en œuvre de cet engagement en faveur d'un mouvement inclusif des droits de la personne qui place les droits ESC sur un pied d'égalité et reconnaît les demandeurs de ces droits comme égaux en dignité et en droits a sans doute été le développement le plus transformateur du système des droits de la personne de l'ONU au cours du dernier quart de siècle. Elle a abouti à l'adoption, le 10 décembre 2008, jour du 60e anniversaire de la DUDH, d'une procédure de plainte pour les droits ESC équivalente à celle mise en place pour les droits civils et politiques depuis 1976. À cette occasion historique, le président de l'Assemblée générale a présenté la résolution visant à adopter le *protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*<sup>3</sup> (PF-PIDESC) en faisant remarquer que l'histoire avait divisé le corps initialement unifié des droits de la personne dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (DUDH), « ce qui a eu pour effet de mettre davantage l'accent sur les droits civils et politiques au détriment des droits économiques, sociaux et culturels »

*En adoptant ce projet de protocole facultatif, l'Assemblée générale*

<sup>2</sup> *Déclaration et programme d'action de Vienne*, adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de la personne à Vienne le 25 juin 1993, paragraphe 5.

<sup>3</sup> Assemblée générale des Nations unies, *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif*

*aux droits économiques, sociaux et culturels* (10 décembre 2008) A/RES/63/117.

*brisera les murs de division que l'histoire a construits et unira à nouveau ce que la Déclaration universelle des droits de l'homme a proclamé comme un ensemble unique de droits humains il y a 60 ans. Elle assurera enfin au niveau international le même niveau de protection aux droits économiques, sociaux et culturels que celui existant pour les droits civils et politiques depuis 1976. Et elle rendra justice aux objectifs des fondateurs de cette Organisation, qui étaient d'assurer à tous la liberté de vivre à l'abri de la peur et du besoin<sup>4</sup>*

Il est à noter que le Canada a été l'un des rares États à émettre des réserves sur cette avancée historique des « droits de la personne dans leur intégralité », comme l'avait décrite le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de la personne, Louise Arbour, juge à la retraite de la Cour suprême du Canada, qui avait été le fer de lance de son adoption<sup>5</sup>. Le délégué du Canada a expliqué que le Canada « a constamment exprimé sa préoccupation concernant une procédure de communication proposée dans le cadre du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels. Le Protocole facultatif n'a pas tenu compte de la déférence accordée aux États lors de l'évaluation des choix politiques et de l'affectation des ressources. En outre, certains droits contenus dans le Pacte

sont définis de manière large et ne peuvent être soumis facilement à des évaluations quasi-juridiques. »<sup>6</sup> Le Canada n'a toujours pas accepté de ratifier le PF-PIDESC, mais l'adoption de procédures dans le cadre de la Loi sur la SNL concernant des « évaluations quasi-juridiques » de la mise en œuvre d'un engagement législatif en faveur de la réalisation progressive du droit au logement représente une décision attendue depuis longtemps de rejoindre le consensus international, au moins en ce qui concerne le droit au logement.

Le droit international relatif aux droits de la personne exige que toutes les dimensions du droit au logement fassent l'objet de recours effectifs, mais les États disposent d'une certaine souplesse quant à la manière d'y parvenir. Certains aspects du droit au logement, tels que la non-discrimination et le maintien dans les lieux, reposent sur les tribunaux administratifs et les cours. D'autres peuvent faire l'objet d'audiences ou de procédures administratives, pour autant que celles-ci soient rapides, accessibles et garantissent des recours effectifs. Les tribunaux canadiens ne se sont pas montrés aptes ou disposés à statuer sur les dimensions du droit au logement qui impliquent des questions systémiques ou qui ont trait aux obligations des gouvernements de transformer les programmes et les systèmes de logement au fil du temps, afin d'éliminer

<sup>4</sup> Assemblée générale des Nations unies, Documents officiels, soixante-troisième session, 66e séance plénière (10 décembre 2008), 16 h 30 New York.

<sup>5</sup> Louise Arbour, *Human Rights Made Whole*. Project Syndicate (26 juin 2008).

<sup>6</sup> AGNU, Troisième Commission, Documents officiels. Compte rendu analytique de la 40e séance, New York (18 novembre 2008) 10 heures A/C.3/63/SR.40 <https://undocs.org/A/C.3/63/SR.40>

l'itinérance et de réaliser le droit au logement. Ces dernières dimensions, qui ont trait à l'obligation de réalisation progressive décrite à l'article 2(1) du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*<sup>7</sup> comme exigeant des États qu'ils mettent en œuvre « tous les moyens appropriés » et « le maximum des ressources disponibles » « en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits énoncés dans le Pacte », sont désormais, en vertu de la Loi sur la SNL, soumises à une forme nouvelle et différente d'accès à la justice. Les audiences, les examens, les conclusions et les mesures recommandées seront fournis en dehors du système judiciaire.

L'approche novatrice de la Loi sur la SNL en matière d'adjudication et de recours peut être comprise comme une forme de ce que l'on a appelé « l'expérimentalisme démocratique », dans lequel l'approche traditionnelle de la finalité juridictionnelle et des droits immédiatement exécutoires est remplacée par des processus plus participatifs, dialogiques et transformationnels pour l'adjudication et la mise en œuvre des droits ESC afin d'effectuer un changement systémique<sup>8</sup>. Le fait que la Loi sur la SNL ne prévoit pas de recours judiciaire pour les

demandes individuelles ne signifie pas qu'elle ne respecte pas le droit d'accès à la justice et aux recours effectifs garanti par le droit international relatif aux droits de la personne. Elle est au contraire conçue pour améliorer l'accès à la justice dans le cas des dimensions du droit au logement qui n'ont pas pu auparavant bénéficier de recours effectifs par le biais de processus judiciaires plus formels.

Il existe cependant des défis indéniables pour que « l'expérience » de la Loi sur la SNL en matière de mise en œuvre des droits sociaux fonctionne dans le contexte canadien. Plus fondamentalement, le défi consistera à s'assurer qu'un engagement législatif en faveur du droit au logement, tel qu'il est affirmé dans le droit international relatif aux droits de la personne, ne soit pas considéré comme une forme d'engagement plus faible que les gouvernements peuvent ignorer parce que les titulaires de droits ne peuvent pas saisir les tribunaux pour le faire respecter. La Loi sur la SNL exhorte les gouvernements et les autres acteurs à traiter un engagement législatif à l'égard d'un droit en vertu du droit international relatif aux droits de la personne comme un engagement de premier ordre, reconnaissant les droits internationaux de la personne comme le fondement de la démocratie constitutionnelle du

<sup>7</sup> Assemblée générale des Nations unies, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (16 décembre 1966)

<sup>8</sup> Sandra Liebenberg. « Participatory justice in social rights adjudication. » *Human Rights Law Review* 18.4 (2018) 623-649; Sandra Liebenberg et Katharine Young, « Adjudicating Social and Economic Rights : Can Democratic Experimentalism Help ? », Helena Alviar Garcia et al. eds, *Social and Economic Rights in Theory and Practice : Critical Inquiries* (Routledge,

2015) chapitre 13; Roberto Gargarella, « Why Do We Care about Dialogue ? »: Notwithstanding Clause, Meaningful Engagement and Public Hearings: A Sympathetic but Critical Analysis, » Katherine Young (ed.), *The Future of Economic and Social Rights* (Cambridge : Cambridge University Press) 212-232.

Canada et de la primauté du droit. Comme l'a récemment indiqué la Cour suprême du Canada, les droits internationaux de la personne, « le phénix qui a surgi des cendres de la Seconde Guerre mondiale ... n'étaient pas censés être des aspirations théoriques ou des luxes juridiques, mais des impératifs moraux et des nécessités juridiques »<sup>9</sup>

La Loi sur la SNL établit des mécanismes par lesquels l'impératif moral des droits de la personne et la nécessité d'éliminer l'itinérance et de réaliser le droit au logement basé sur le droit international relatif aux droits de la personne doivent être mis en œuvre par le biais d'une participation accrue des groupes concernés, d'un dialogue constructif avec les gouvernements et les autres acteurs, et d'un engagement sur les questions systémiques au moyen de stratégies collaboratives et multidimensionnelles. Les conclusions et les mesures recommandées qui émergent de ces processus de mise en œuvre des obligations en matière de droits de la personne ne doivent pas être considérées comme moins autorisées ou légitimes parce qu'elles ne s'appuient pas sur les tribunaux. Au contraire, les résultats de ces processus devraient avoir une autorité et une pertinence accrues, précisément parce qu'ils répondent aux préoccupations des gouvernements en matière d'intrusions judiciaires dans les processus démocratiques et fournissent un moyen par lequel l'engagement législatif envers

la réalisation du droit au logement peut être traité de la manière requise par les normes internationales en matière de droits de la personne.

Au Canada, les tribunaux ont refusé l'accès aux audiences sur les droits humains fondamentaux des personnes sans-abri au motif « qu'il n'existe pas de critère judiciaire suffisamment précis pour évaluer de manière générale si la politique en matière de logement est adéquate ou si une priorité insuffisante a été accordée en général aux besoins des sans-abri »<sup>10</sup> Que cela soit vrai ou non au regard du droit national, ce n'est certainement pas le cas du droit international moderne relatif aux droits de la personne qui constitue la base de la responsabilité et de l'accès à la justice dans le cadre de la Loi sur la SNL. La mise en œuvre de l'engagement législatif en faveur de la réalisation progressive du droit au logement sur la base d'un « critère judiciaire suffisamment précis » en vertu de la Loi sur la SNL reposera sur l'interprétation et l'application des normes internationales en matière de droits de la personne. Comme pour les autres droits humains fondamentaux, ces normes constituent rarement des « critères » fixes et universels, mais elles fournissent un ensemble cohérent de principes, de valeurs et d'exigences à appliquer en fonction de l'expérience vécue et des circonstances des demandeurs de droit ainsi que des moyens appropriés disponibles dans des contextes

<sup>9</sup> *Nevsun Resources Ltd. c. Araya*, 2020 SCC 5, paragraphe 1.

<sup>10</sup> *Tanudjaja c. Canada (Procureur général)*, 2014 ONCA 852, paragraphe 33.

particuliers pour traiter les problèmes systémiques identifiés.

En définitive, l'argument avancé dans ce document en faveur d'une interprétation qui «rende justice» au texte de la Loi sur la SNL et de la mise en œuvre d'une nouvelle forme de pratique des droits de la personne, fondée sur un paradigme des droits de la personne plus inclusif, est également un appel visant à accorder une chance de réussir à quelque chose de nouveau et d'important. La Loi sur la SNL s'appuie sur la reconnaissance de la dignité et de la valeur de la personne humaine et sur le principe selon lequel tous les membres de la famille humaine sont égaux en dignité et en droits en vertu du droit international relatif aux droits de la personne. Elle affirme que les personnes qui se voient refuser un logement dans un pays aussi riche que le Canada doivent désormais être considérées comme des titulaires de droits, ayant droit à une dignité et à des droits égaux et pouvant à la fois exiger et devenir des agents de changement systémique pour

la réalisation de leur droit au logement. Bien que le droit au logement en vertu du droit international relatif aux droits de la personne et de la Loi sur la SNL ne soit pas directement applicable par les tribunaux, il existe une norme juridique en vertu du droit national et international visant à la mise en œuvre des droits dans le cadre des traités ratifiés des droits de la personne. La *Convention de Vienne sur le droit des traités*<sup>71</sup> exige que les États s'acquittent de leurs obligations conventionnelles de «bonne foi» *pacta sunt servanda* - et ce principe est reconnu comme une norme impérative du droit international coutumier des droits de la personne, et fait donc partie du droit canadien. Ce document est un appel en faveur de la mise en œuvre de bonne foi des engagements internationaux en matière de droits de la personne dans la Loi sur la SNL.

---

<sup>71</sup> *Convention de Vienne sur le droit des traités* (23 mai 1969) Recueil des Traités des Nations Unies, vol. 1155.

# 2

## *Historique législatif*

### **I. Les origines internationales de la Loi sur la SNL**

L'évolution législative et l'histoire des lois sont pertinentes lorsqu'il s'agit de déterminer la manière dont elles doivent être interprétées et appliquées<sup>12</sup>

Toutefois, dans le cas de la législation sur les droits de la personne, la formulation du texte a généralement une longue histoire en dehors des couloirs du parlement ou de l'Assemblée législative où le texte est finalisé. Les textes relatifs aux droits de la personne sont invariablement le résultat de

mouvements sociaux, d'actions de sensibilisation au sein de la société civile et de l'engagement d'organisations et d'individus représentatifs dans le processus législatif. Il est important que l'interprétation des textes relatifs aux droits de la personne soit respectueuse de ces origines historiques et des attentes des titulaires de droits, ainsi que de l'intention du parlement telle qu'elle se reflète dans les débats et les amendements à la législation<sup>13</sup>

Le texte de la législation sur les droits de la personne intègre également les

<sup>12</sup> *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471 paragraphes 43-46.

<sup>13</sup> Pour ce type d'analyse du droit à l'égalité dans la Charte, voir Kerri Froc, « A Prayer for Original Meaning : A History of Section 15 and What It Should Mean for

Equality » (2018) 38(1) National Journal of Constitutional Law 35-88 et Bruce Porter, « Expectations of Equality » (2006) 33 *Sup Ct L Rév.* 23.

significations et les normes des documents et des institutions internationales des droits de la personne. Au Canada, les droits internationaux de la personne se voient généralement conférer un effet national, non pas par une incorporation directe dans la législation, mais par l'engagement de tous les gouvernements à prendre les mesures législatives et autres nécessaires pour assurer la protection et la garantie des droits internationaux de la personne dans l'ordre juridique national. La présomption de conformité au droit international qui doit être appliquée par les tribunaux lorsqu'ils interprètent le droit national représente un dérivé de cet engagement législatif en faveur de la mise en œuvre nationale<sup>14</sup> « Le fait que l'interprétation des lois que la législation sera présumée conforme au droit international est un principe bien établi... et que les tribunaux s'efforceront d'éviter les interprétations du droit interne en vertu desquelles l'État serait en violation de ses obligations internationales. »<sup>15</sup>

Dans le cas de la Loi sur la SNL, ces trois principes d'interprétation de la législation sur les droits de la personne, le respect des attentes des titulaires de droits, la prise en compte de l'intention du parlement et la présomption de conformité aux engagements internationaux pertinents en matière de

droits de la personne convergent tous. L'engagement de la société civile, des parties prenantes et des experts auprès des représentants du gouvernement, des ministres et de la Commission des finances a eu une grande influence et a conduit à des amendements transformateurs de la législation telle qu'elle avait été présentée à l'origine, mais les changements demandés et obtenus étaient ceux qui étaient considérés comme nécessaires à la conformité avec le droit international relatif aux droits de la personne. En outre, la compréhension de ce qui était nécessaire pour atteindre la conformité avec les droits internationaux de la personne a été informée par des années de dialogue entre le gouvernement du Canada, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) et trois rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur le droit au logement. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et les rapporteurs spéciaux ont à plusieurs reprises exhorté le Canada à reconnaître le droit au logement comme un droit fondamental dans la législation, à mettre en œuvre une stratégie nationale sur le logement fondée sur les droits et à garantir une véritable responsabilisation ainsi que l'accès à des audiences et à des recours effectifs en cas de violations systémiques. Les amendements à la législation ayant été adoptés par le

<sup>14</sup> Gib Van Ert, « The Domestic Application of International Law in Canada », Curtis A. Bradley, ed. *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law* (New York : Oxford University Press, 2019) p. 501;

Gib Van Ert, « The Reception of International Law in Canada : Three Ways We Might Go Wrong. » *Centre for International Governance Innovation, Canada in*

*International Law at 150 and Beyond*, article n° 2. (Waterloo, Ontario : Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, 2018).

<sup>15</sup> *R. c. Hape*, 2007 CSC 26, au paragraphe 53.

Parlement étaient clairement destinés à mettre en œuvre ces recommandations. La Loi sur la SNL est donc unique en raison de ses origines dans le dialogue direct et l'engagement envers les mécanismes internationaux des droits de la personne, ainsi que de son recours direct au droit au logement en vertu du PIDESC.

L'expérience passée des parties prenantes et des défenseurs du droit au logement au Canada en matière de mécanismes internationaux des droits de la personne a constitué un facteur supplémentaire ayant influencé l'architecture internationale unique des droits de la personne de la Loi sur la SNL. La défense du droit au logement au Canada a presque toujours été orientée vers la reconnaissance du droit au logement dans le droit international relatif aux droits de la personne et les soumissions sur les questions systémiques liées au droit au logement qui peuvent maintenant être prises en compte dans le cadre de la Loi sur la SNL ont été avancées pendant de nombreuses années par le biais des procédures de l'ONU. Les défenseurs et les titulaires de droits ont fait des propositions sur les problèmes systémiques en matière de logement lors des examens périodiques du Canada devant le Comité des droits

économiques, sociaux et culturels (CDESC), le Comité des droits de la personne des Nations Unies et d'autres organismes de surveillance des traités relatifs aux droits de la personne. Ils se sont engagés dans le cadre du mandat du rapporteur spécial de l'ONU sur le droit au logement<sup>16</sup> et ont utilisé une procédure de communication par le biais du Bureau du Haut Commissaire aux droits de la personne pour aborder les problèmes systémiques. Ils ont participé aux examens périodiques universels du Canada<sup>17</sup> Les recommandations complémentaires ayant émergé de ces procédures ont directement informé le contenu de la Loi sur la SNL, mais les expériences de participation ont également eu un effet significatif sur le type de mécanisme participatif que la société civile a préconisé dans la Loi sur la SNL. Il était naturel que la société civile et les législateurs s'inspirent des approches et des expériences des mécanismes internationaux servant le même objectif pour développer des modèles de responsabilisation, de revendication des droits et de jugement des droits internationaux de la personne en dehors des tribunaux. Cela a fourni des orientations sur la manière dont le rôle du Défenseur fédéral du logement, de la Commission d'examen et du Conseil

<sup>16</sup> La désignation officielle du mandat est « Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non discrimination dans ce domaine », tel qu'établi par la résolution 2000/9 de la Commission des droits de la personne des Nations unies. Le mandat remonte à une époque où la reconnaissance du droit au logement en tant que droit indépendant était encore contestée par certains États, comme les États-Unis, mais il peut désormais

être désigné sous le nom de Rapporteur spécial sur le droit au logement.

<sup>17</sup> Gouvernement du Canada, *Le processus de l'Examen périodique universel* disponible sur [https://www.international.gc.ca/world-monde/issues\\_developpement-enjeux\\_developpement/human\\_rights-droits\\_homme/upr-epu/processus-processus.aspx?lang=fra](https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_developpement-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/upr-epu/processus-processus.aspx?lang=fra)

national du logement devrait être défini dans la législation et mis en œuvre efficacement dans la pratique.

**a) Revendiquer l'espace  
juridictionnel lors des examens  
périodiques du CDESC**

En 1993, les ONG canadiennes ont joué un rôle déterminant dans le lancement de nouvelles procédures lors de l'examen périodique du Canada par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies (CDESC), afin de permettre une audience des ONG du Canada concernant les violations systématiques des droits ESC. Cette nouvelle procédure, décrite comme une « procédure de pétition non officielle », a été célébrée à l'échelle internationale mais également au Canada, notamment par les défenseurs des personnes à faible revenu qui luttent contre l'itinérance et la pauvreté<sup>18</sup>. Cela a été vécu comme un moment de transformation dans le plaidoyer autour de l'itinérance et de la pauvreté, une revendication d'un « espace juridictionnel » pour le droit au logement et le droit à un niveau de vie adéquat qui n'était pas disponible dans le droit national offrant un droit à être « entendu » en tant que détenteurs de droits dans le cadre d'un forum où il était

possible de tenir les gouvernements responsables des droits qui n'étaient pas reconnus chez eux<sup>19</sup>.

Les examens périodiques du Canada ont par la suite acquis une réputation au sein du système de surveillance des traités de l'ONU concernant les soumissions écrites détaillées et les salles surpeuplées de l'ONU à Genève, avec une participation unique non seulement des défenseurs des droits de la personne représentant un large éventail d'ONG, mais également des titulaires de droits et des experts en expérience vécue<sup>20</sup>. Alors que les gouvernements canadiens ont invariablement répondu aux préoccupations et aux recommandations du CDESC en citant des données indiquant un niveau moyen élevé de développement économique, les demandeurs de droits ont été reconnus par la manière dont le Canada a été évalué, dans les forums internationaux, en fonction de ses ressources disponibles et de sa capacité à prévenir l'itinérance et la pauvreté. De nombreux participants ont ressenti de la honte pour leur pays lorsqu'ils ont réalisé que les experts internationaux, notamment ceux des pays moins riches, étaient choqués par l'ampleur de l'itinérance dans un pays aussi riche que le leur, prétendument engagé envers les

<sup>18</sup> Matthew Craven, « Towards an Unofficial Petition Procedure » : A Review of the Role of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights », in Drzewicki, Krzysztof, Catarina Krause, et Allan Rosas, eds., *Social rights as human rights: a European challenge* (Åbo: Institute for Human Rights: Åbo Akademi University, 1994),

<sup>19</sup> Bruce Porter, « Claiming Adjudicative Space: Social Rights, Equality and Citizenship », Margot Young et

al., eds., *Poverty: Rights, Social Citizenship and Legal Activism* (Vancouver: UBC Press, 2007) 77.

<sup>20</sup> Emily Paradis, « Do Us Proud: Poor Women Claiming Adjudicative Space at CESR, » *Journal of Law and Social Policy* Volume 24 *A Road to Home: The Right to Housing in Canada and Around the World* (2015).

droits de la personne. Le défi, cependant, était de ramener au Canada ce « reflet » des droits de la personne qui avait été jugé si convaincant à Genève<sup>21</sup>

Les expériences de revendication du droit au logement dans les forums internationaux ont eu une influence significative sur l'architecture unique et le texte final de la Loi sur la SNL. Les participants ont pu constater l'importance de l'accès à des audiences fondées sur les droits ainsi que le pouvoir de transformation que le mécanisme de responsabilisation au niveau international en matière de droits de la personne, largement absent au Canada, apporte à des questions telles que l'itinérance, vue à travers le prisme des droits internationaux de la personne. Les questions de logement et d'itinérance ont occupé une place importante dans tous les examens périodiques du Canada, et les observations finales sur le Canada ont servi à clarifier la nature des obligations relatives au droit au logement dans le contexte canadien, notamment la nécessité d'une stratégie nationale sur le logement fondée sur les droits et ce que cela devrait impliquer.

Dans son premier examen de fond du Canada en 1993, le CDESC s'est dit très préoccupé par l'émergence du phénomène des sans-abri, notant les effets particuliers sur les familles, la discrimination généralisée en matière

de logement, y compris pour des motifs liés à la pauvreté, et le pourcentage relativement faible des allocations budgétaires fédérales au logement social par rapport à d'autres pays<sup>22</sup> Le Comité a souligné l'importance de l'accès à la justice en matière de droit au logement, et s'est dit préoccupé par le fait que le gouvernement canadien ait décrit les droits prévus par le PIDESC comme de simples « objectifs politiques » des gouvernements plutôt que comme des « droits humains fondamentaux »<sup>23</sup> Cela a marqué le début d'une tension croissante entre le Canada et le CDESC quant à savoir si la réalisation progressive du droit au logement et des autres droits ESC pouvait être considérée et mise en œuvre par le Canada comme un simple objectif politique, à laisser aux gouvernements, ou si, comme le CDESC l'a fortement recommandé, le droit au logement devait être reconnu comme un droit humain fondamental soumis à des recours internes effectifs.

En 1998, lors de l'examen suivant du Canada par le CDESC, le logement et l'itinérance étaient devenus une préoccupation dominante. Le Comité s'est alarmé du fait que le Canada ait laissé le problème des sans-abri et des logements inadéquats prendre de telles proportions et a publié une vaste liste de recommandations, centrées sur la

<sup>21</sup> Bruce Porter, « Socio-economic Rights Advocacy » : Notes from Canada » (1999) 2(1) ESR Review 1.

<sup>22</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, *Observations finales : Canada* (10 juin 1993) E/C.12/1993/5, (CESCR Observations finales Canada, 1993) disponible à :

<https://www.refworld.org/docid/3ae6ae638.html> para 20.

<sup>23</sup> *Ibid*, paragraphe 21.

nécessité de la mise en place d'une stratégie nationale :

*Le Comité recommande aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de traiter le problème des sans-abri et du logement inadéquat comme une urgence nationale en rétablissant ou en augmentant, selon le cas, les programmes de logement social pour les personnes dans le besoin, en améliorant et en appliquant correctement la législation anti-discrimination en matière de logement, en augmentant les allocations de logement et les taux d'aide sociale à des niveaux réalistes, en fournissant des services de soutien adéquats aux personnes handicapées, en améliorant la protection de la sécurité d'occupation pour les locataires et en améliorant la protection du parc de logements locatifs abordables contre la conversion à d'autres usages. Le Comité invite instamment l'État partie à mettre en œuvre une stratégie nationale de réduction du nombre de sans-abri et de la pauvreté<sup>24</sup>*

Le CDESC a continué d'insister sur la nécessité de l'accès à la justice, réitérant la recommandation selon laquelle les tribunaux et les gouvernements devraient adopter des interprétations

des droits prévus par la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte canadienne) conformes au PIDESC et suggérant que la législation sur les droits de la personne soit modifiée pour inclure le droit au logement ainsi que d'autres droits sociaux et économiques. Quelques mois plus tard, le Comité des droits de la personne a émis des observations finales sur le Canada, dans lesquelles il a également exprimé son inquiétude quant à l'itinérance généralisée, déclarant que le Canada avait l'obligation de s'attaquer à l'itinérance systémique afin de protéger le droit à la vie en vertu du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP)<sup>25</sup> Craig Scott a écrit que « il n'est sans doute pas exagéré de décrire les deux séries d'observations finales comme étant novatrices dans leur traitement ciblé des obligations partagées et concurrentes qui découlent des deux pactes en tant qu'ordre juridique partiellement fusionné. .... De manière significative, les observations finales des deux comités abordent également un certain nombre d'insuffisances concernant les possibilités de protection juridique des droits du Pacte dans le système juridique canadien, de telle sorte que nous ne pouvons pas, si nous agissons de bonne foi, reléguer les préoccupations des comités dans un espace international raréfié »<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, *Observations finales : Canada* (10 décembre 1998) E/C.12/1/Add.31, disponible à : <https://www.refworld.org/docid/3f6cb5d37.html> para 28.

<sup>25</sup> Comité des droits de la personne de l'ONU, *Observations finales : Canada* (7 April 1999)

CCPR/C/79/Add.105 paragraphe 12; UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights* (16 décembre 1966).

<sup>26</sup> Craig Scott, « Canada's International Human Rights Obligations and Disadvantaged Groups: Finally Into the Spotlight? » (1999) 10:4 *Constitutional Forum*.

Dans le cadre de l'examen du Canada en 2006, le CDESC a constaté avec une frustration notable l'échec du Canada à mettre en œuvre ses recommandations de 1998, notant la hausse du nombre de sans-abri ainsi qu'un large éventail de violations du droit au logement affectant les femmes, les peuples autochtones, les enfants, les personnes handicapées et d'autres groupes vulnérables. Le CDESC a réitéré ses recommandations précédentes, mais y a ajouté une recommandation plus spécifique relative à une stratégie nationale sur le logement, qui est devenue l'élément central du plaidoyer des groupes de la société civile pour une stratégie nationale sur le logement basée sur les droits : « Le Comité engage instamment l'État partie à mettre en œuvre une stratégie nationale de réduction du problème des sans-abri qui comprenne des objectifs et des calendriers concrets, des consultations et une collaboration avec les communautés touchées, des procédures de dépôt de plaintes et des mécanismes transparents de responsabilisation, conformément aux normes du Pacte. »<sup>27</sup>

L'incapacité persistante du Canada à mettre en œuvre une stratégie nationale en matière de logement et la hausse continue du nombre de sans-abri ont incité le CDESC, dans son examen périodique de 2016, à exhorter à nouveau le Canada à élaborer et à mettre en œuvre efficacement une stratégie nationale en matière de logement fondée sur les droits de la personne et à

examiner les causes profondes de l'augmentation continue du nombre de sans-abri.<sup>28</sup> Le Comité a souligné la nécessité de s'attaquer aux inégalités, à l'exclusion et à la violence systémiques liées à l'inadéquation du logement et à l'absence de domicile fixe, notamment par des mesures visant à lutter contre la violence à l'égard des femmes de manière « holistique » en garantissant l'accès à des logements abordables à long terme et l'intégration de la perspective des personnes handicapées dans tous les plans et politiques en matière de logement. Les observations finales de 2016 recommandaient une série de mesures à inclure dans les stratégies nationales et provinciales/territoriales alignées en matière de logement, notamment des taux d'aide sociale ajustés pour refléter le coût réel du logement, une augmentation du nombre de logements sociaux, des réglementations visant à protéger le parc de logements abordables existant, et une réforme des lois sur les expulsions pour les rendre conformes aux normes internationales en matière de droits de la personne.

### **b) Le Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable**

Les procédures spéciales du Conseil des droits de la personne de l'ONU constituent un moyen alternatif pour les organisations de la société civile et les détenteurs de droits de faire connaître leur situation, d'identifier les problèmes

<sup>27</sup> *Ibid*, paragraphe 62.

<sup>28</sup> CDESC, Observations finales : Canada (23 mars 2016) E/C.12/CAN/CO/6, paragraphes 39, 42.

systemiques et de responsabiliser les gouvernements par rapport aux normes internationales en matière de droits de la personne. Les Rapporteurs spéciaux sont des experts indépendants nommés par le Conseil des droits de la personne des Nations unies pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois. Le Haut-Commissariat aux droits de la personne leur octroie du personnel ainsi que d'autres formes de soutien. Les points communs entre le mandat des Rapporteurs spéciaux et celui du Défenseur fédéral du logement en vertu de la Loi sur la SNL, également désigné comme expert indépendant pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois, et bénéficiant d'un soutien en personnel et autre par le biais de la Commission canadienne des droits de la personne, sont frappants.

L'une des fonctions importantes des mandats des procédures spéciales est de visiter les pays ou de mener des missions d'enquête à l'invitation des États pour «évaluer la situation générale des droits de la personne dans un pays donné, ainsi que la situation institutionnelle, juridique, judiciaire, administrative et de fait spécifique à leurs mandats respectifs»<sup>29</sup> Les rapports de mission exposant les conclusions et les recommandations sont soumis aux États pour qu'ils y répondent et soient présentés chaque année au Conseil des

droits de la personne des Nations unies, où les États ont la possibilité d'engager un dialogue interactif avec le Rapporteur spécial. La procédure fournit un modèle utile relatif à la manière dont le Défenseur fédéral du logement peut s'engager directement auprès des communautés affectées afin d'identifier les problèmes systémiques, ou d'enquêter sur les problèmes systémiques soulevés dans les soumissions en vertu des procédures de la Loi sur la SNL.

En 2007, le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit au logement, Miloon Kothari, a effectué une mission au Canada et rencontré les parties prenantes, les communautés touchées, les ONG et les représentants du gouvernement dans tout le pays. La mission a corroboré bon nombre des préoccupations soulevées par le CDESC, et l'une des principales recommandations de son rapport sur le Canada consistait à adopter «une politique nationale du logement globale et coordonnée, fondée sur l'indivisibilité des droits de la personne et la protection des plus vulnérables»<sup>30</sup> Les éléments essentiels ont de nouveau été énumérés : «des objectifs et des calendriers concrets, des consultations et une collaboration avec les communautés touchées, des procédures de dépôt de

<sup>29</sup> OHCHR, *Country and other visits of special procedures* <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CountryandothervisitsSP.aspx>

<sup>30</sup> Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to*

*Non-discrimination in this Context, Miloon Kothari - Addendum - Mission to Canada (9 au 22 octobre 2007)*, Conseil des droits de l'homme de l'ONU OR, 10e Sess, Doc ONU A/HRC/10/7/Add.3, (2009) au paragraphe 90 [*SR Mission to Canada*].

plaintes et des mécanismes transparents de responsabilisation.»<sup>31</sup>

Le Rapporteur spécial s'est également inquiété de l'absence de recours juridique en matière de droit au logement, en raison d'une couverture insuffisante dans la législation nationale<sup>32</sup> Il a noté que «l'exclusion de droits tels que le droit à un logement convenable du mandat statutaire des institutions nationales des droits de la personne est particulièrement préoccupante au vu des Principes de Paris.»<sup>33</sup> Le résumé de ses recommandations débute par une déclaration selon laquelle «la reconnaissance juridique du droit à un logement convenable est une première étape essentielle pour tout État souhaitant faire appliquer le droit à un logement convenable pour les personnes placées sous sa protection.»<sup>34</sup>

Le rapport de mission de 2007 du Rapporteur spécial était notamment focalisé sur le droit au logement des peuples autochtones, recommandant «une stratégie globale et coordonnée en matière de logement, fondée sur une approche des droits de la personne, en collaboration avec les gouvernements et les communautés autochtones, afin de s'acquitter efficacement de leur responsabilité d'assurer un logement convenable aux autochtones vivant dans les réserves et hors des réserves», ainsi que «l'engagement de fonds et de ressources dans une stratégie ciblée en

matière de logement autochtone qui garantisse des logements et des services sous contrôle autochtone.»<sup>35</sup> Comme pour les recommandations issues des examens périodiques devant le CDESC, un examen des nombreuses préoccupations et recommandations formulées par le Rapporteur spécial sur le droit au logement à la suite de sa mission de dix jours au Canada révèle qu'elles sont très cohérentes avec le consensus des experts sur les dérapages du Canada en matière de politique de logement au cours des deux dernières décennies. Même les mécanismes internationaux de responsabilisation en matière de droits de la personne relativement sommaires et sous-financés relatifs à l'examen du respect du droit au logement par le Canada ont produit des résultats fiables, en grande partie en offrant un forum dans lequel l'expérience des problèmes systémiques pouvait être mise en lumière.

### **c) Les communications soumises au Rapporteur spécial**

la «procédure de communication» des mandats au titre des procédures spéciales, une autre procédure de l'ONU utilisée par les parties prenantes et les organisations de la société civile au Canada, est très similaire à la procédure de soumission au Défenseur fédéral du logement en vertu de la Loi sur la SNL. Cette procédure permet à tout individu, groupe, organisation de la société civile,

<sup>31</sup> *Ibid* paragraphe 90.

<sup>32</sup> *Ibid*.

<sup>33</sup> *Ibid* paragraphe 33.

<sup>34</sup> *Ibid* paragraphe 88.

<sup>35</sup> *Ibid* paras 105-106.

entité intergouvernementale ou organisme national de défense des droits de la personne de soumettre à un ou plusieurs « titulaires de mandat » (tels que le Rapporteur spécial sur le droit au logement) une description factuelle de violations présumées des droits de la personne, fondée sur des informations crédibles et détaillées. Un formulaire en ligne est disponible pour soumettre des appels<sup>36</sup>

Si un ou plusieurs titulaires de mandat décident de donner suite à une soumission, ils enverront à un État (ou parfois à un acteur non étatique) une « lettre d'allégation » concernant des violations passées des droits de la personne, ou un « appel urgent » dans le cas d'un problème en cours. La lettre ou l'appel décrit les informations factuelles reçues et expose les normes internationales relatives aux droits de la personne qui peuvent s'appliquer, en demandant à l'État ou à l'acteur non étatique de répondre dans un délai raisonnable.

Une communication particulière a eu impact sur le développement de la Loi sur la SNL. En 2017, plusieurs organisations représentant les communautés de sans-abri en Colombie-Britannique ont présenté des soumissions à la direction des procédures spéciales concernant la situation de 140 résidents d'installations précaires sur des terres provinciales à Victoria; l'expulsion et le déplacement de

près de 800 ménages à Burnaby en Colombie-Britannique et la discrimination et la stigmatisation subies par les sans-abri à Maple Ridge, en Colombie-Britannique. L'information sur ces circonstances et événements particuliers a été présentée comme une preuve des violations systémiques du droit au logement qui se produisent dans tout le Canada.

Une lettre d'allégation a été envoyée au Canada par quatre Rapporteurs spéciaux, elle abordait notamment le droit de toute personne à jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible; le droit à un logement convenable; les droits des peuples autochtones; ainsi que l'extrême pauvreté et les droits de la personne. La lettre indiquait que « l'augmentation du nombre de sans-abri au Canada, même en période de prospérité économique, semble être, au moins en partie, le résultat d'une incapacité à reconnaître le logement comme un droit fondamental et à répondre aux préoccupations et aux recommandations des organismes de défense des droits de la personne, des comités parlementaires et des experts pour mettre en œuvre une stratégie nationale sur le logement fondée sur les droits de la personne. »<sup>37</sup>

Les Rapporteurs spéciaux ont noté que le gouvernement fédéral s'était récemment engagé à mettre en œuvre une stratégie nationale sur le logement, mais ils ont constaté le manque de

<sup>36</sup> Disponible sur <https://spsubmission.ohchr.org/fr>

<sup>37</sup> Haut-Commissariat aux droits de la personne (HCDH) AL CAN 1/2017

(16 mai 2017) p. 2.

clarté pour comprendre «si la stratégie nationale sur le logement sera fondée sur la reconnaissance du droit à un logement convenable et sur la nécessité d'une véritable responsabilisation, d'un accès à la justice et de recours effectifs.»<sup>38</sup> Ils ont demandé au gouvernement de préciser si la stratégie nationale sur le logement «fera référence aux obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne et comprendra des objectifs et des calendriers visant à éliminer l'itinérance, des mécanismes indépendants et transparents de responsabilisation, ainsi qu'un mécanisme de plaintes permettant l'accès à la justice en cas de violation du droit au logement.»<sup>39</sup>

**d) Leçons tirées de l'engagement auprès des organes des droits de la personne de l'ONU**

Il ressort clairement de ce qui précède que le contenu de la Loi sur la SNL doit être interprété et accueilli comme le résultat positif d'un dialogue de longue date avec les organes des droits de la personne de l'ONU et des procédures spéciales, dans lequel l'exigence d'une stratégie nationale sur le logement fondée sur les droits, la reconnaissance législative du droit au logement comme un droit humain fondamental, et la fourniture d'un accès à la justice et à des recours effectifs en matière de droit au logement ont été identifiés comme des priorités centrales.

Il est également clair que la conception des mécanismes par lesquels l'accès à la justice doit être mis en œuvre au regard de la Loi sur la SNL a été informée par une pratique des droits de la personne autour du droit au logement au Canada qui s'est largement appuyée sur des procédures internationales quasi judiciaires d'audiences et de soumissions. Le mandat du Défenseur fédéral du logement, qui consiste à surveiller les objectifs et les échéances, à examiner les problèmes systémiques, à s'engager auprès des détenteurs de droits et des gouvernements et à publier des rapports contenant des conclusions et des mesures recommandées, s'apparente davantage aux procédures de surveillance, d'examen, de communication et de pétition en matière de droits de la personne de l'ONU qu'aux mécanismes de protection des droits de la personne prévus par toute législation nationale antérieure sur les droits de la personne au Canada. De même, les audiences tenues devant la Commission d'examen, avec la participation directe des plaignants et des ONG sur les questions systémiques, ont plus en commun avec les audiences participatives et non contradictoires menées par les organes de surveillance des traités relatifs aux droits de la personne qu'avec les procédures des tribunaux ou des cours des droits de la personne.

Les procédures internationales ont fourni un espace dans lequel les détenteurs de droits et les organisations

<sup>38</sup> *Ibid*, p. 7.

<sup>39</sup> *Ibid*, p. 17.

de défense des droits de la personne et du logement ont pu mettre en lumière l'expérience vécue des violations du droit au logement et aborder des problèmes systémiques longtemps négligés liés à la marginalisation et à l'exclusion du logement, en s'appuyant sur un cadre établi de normes et d'obligations en matière de droits de la personne. Ces procédures ont permis aux représentants de la société civile de dialoguer directement avec les hauts fonctionnaires du gouvernement, ce qui est rarement possible dans leur pays. Par exemple, l'ambassadeur du Canada organise régulièrement une réception à la Mission permanente de Genève en marge des examens périodiques, au cours de laquelle les ONG et les représentants des communautés de requérants peuvent rencontrer la délégation canadienne. Il est toutefois reconnu que l'interaction facilitée à Genève dans le cadre des examens qui ont lieu tous les cinq ans ou plus, est beaucoup trop limitée.

Les organisations de la société civile et les organes de surveillance des traités plaident depuis longtemps en faveur d'un processus plus efficace au Canada visant à assurer un engagement continu auprès de la société civile concernant la mise en œuvre des obligations internationales en matière de droits de la personne, y compris la préparation et le suivi des examens périodiques à Genève. En novembre 2020, les ministres

fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des droits de la personne ont approuvé un *Protocole relatif au suivi des recommandations des organes internationaux des droits de la personne* et une *Stratégie d'engagement sur le processus de rapports du Canada sur les droits internationaux de la personne*, mais sans consultation significative de la société civile sur le contenu<sup>40</sup> La stratégie d'engagement repose sur des principes de transparence et de responsabilisation, d'inclusion et d'accessibilité, de collaboration avec la société civile et les représentants autochtones, ainsi que de durabilité des ressources. Des discussions sont en cours sur la façon dont le protocole sur l'engagement peut être amélioré et mis en œuvre et il est à espérer que les procédures dans le cadre de la Loi sur la SNL seront reconnues comme des éléments importants de l'engagement et du suivi des procédures internationales d'examen et de pétition par le nouvel organe de l'UE

Il existe une appréciation du rôle des organisations de la société civile et des experts en matière de droits de la personne à l'ONU qui contraste avec la manière dont les ONG et les experts en droits de la personne sont parfois traités dans les processus canadiens, tels que

<sup>40</sup> Voir, par exemple, la *Stratégie d'engagement sur le processus de rapports du Canada sur les droits internationaux de la personne* (2020) approuvée par les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux chargés des droits de la personne lors de leur réunion

tenue le 9 et 10 novembre 2020, disponible à l'adresse <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/about-human-rights/engagement-strategy-human-rights-reporting.html>.

les commissions parlementaires<sup>41</sup> Les procédures de l'ONU s'appuient sur les informations sollicitées auprès des titulaires de droits, des organisations de défense des droits de la personne et des représentants de la société civile. Elles favorisent un dialogue respectueux et constructif entre les titulaires de droits, les défenseurs des droits et les représentants des gouvernements. Les procédures basées sur les droits ne fonctionnent que si les demandeurs de droits et leurs défenseurs peuvent être entendus de manière respectueuse et si les problèmes systémiques auxquels ils sont confrontés sont compris de manière adéquate à travers le prisme de leur expérience plutôt que par le biais d'un processus politisé. Il est notamment essentiel que l'éthique du dialogue constructif et respectueux encouragée à l'ONU soit intégrée aux procédures dialogiques similaires de la Loi sur la SNLH.

De même, il sera important que la société civile et les gouvernements fassent preuve de la même courtoisie et du même respect à l'égard du Défenseur fédéral du logement que ceux attendus des experts indépendants des Nations unies. Tout comme un Rapporteur spécial des Nations unies, le Défenseur fédéral du logement doit être libre d'identifier les problèmes et les lacunes de la politique gouvernementale

sans que cela soit considéré comme une critique politique. De même que tout rapport de mission soumis par un Rapporteur spécial est présumé identifier les domaines de non-respect des droits de la personne et formuler des recommandations d'amélioration, on doit s'attendre à ce que les conclusions et les mesures recommandées soumises au gouvernement par le Défenseur fédéral du logement soulèvent des préoccupations et proposent des changements. C'est là toute la valeur des mécanismes de responsabilisation. Mais il est important que le rôle du Défenseur fédéral du logement ne soit pas personnalisé, comme si les points de vue exprimés représentaient des opinions personnelles plutôt que des évaluations basées sur les normes des droits de la personne. Ces conclusions doivent être traitées avec respect, sous réserve de l'obligation de s'engager de bonne foi dans des procédures fondées sur les droits de la personne et ne doivent pas être considérées comme des déclarations d'opinion devant être immédiatement soumises à la critique et à la défense.

L'importance de s'assurer que les organisations de la société civile ont la capacité et les ressources nécessaires pour jouer le rôle qui leur est demandé et rendre les processus effectifs constitue une autre leçon essentielle

<sup>41</sup> Voir, par exemple, l'interaction entre le membre de la commission des finances Pierre Poilievre et le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit au logement concernant la Loi sur la SNLH, dans laquelle M. Poilievre a décrit les procédures spéciales de l'ONU comme « gaspillant des sommes colossales au profit des lobbyistes internationaux qui voyagent et donnent des conférences pour gagner leur vie » (les titulaires de mandats ne sont en fait pas

rémunérés par l'ONU) et a décrit le Rapporteur spécial sur le droit au logement comme « ce cinglé venu l'autre jour de l'ONU » Procès-verbal, Comité permanent des finances (FINA) 42e législature, 1re séance 213 (15 mai 2019) 16 h 50; Procès-verbal, Comité permanent des finances (FINA) 42e législature, 1re séance 212 (14 mai 2019) 13 h 50.

tirée de l'expérience des mécanismes internationaux des droits de la personne. Les organes de traités des Nations Unies se sont efforcés de mettre en place des processus transparents favorisant la participation des ONG et ont encouragé la collaboration entre les organisations de la société civile afin de garantir que toutes les questions et les informations pertinentes soient présentées de la manière la plus efficace possible. Certains des avantages les plus importants des procédures internationales d'examen et de responsabilisation, que ce soit dans le cadre des examens périodiques ou de l'engagement auprès des Rapporteurs spéciaux effectuant des missions ou des visites de suivi au Canada, ont été la manière dont elles ont permis aux organisations de la société civile de tout le Canada de travailler ensemble pour identifier les problèmes systémiques prioritaires liés aux obligations internationales en matière de droits de la personne. Toutefois, les exigences liées à ce type de travail de coordination sont considérables et les ressources disponibles pour cette tâche n'ont jamais été suffisantes. Les inégalités à travers le Canada en matière de financement du travail sur les droits de la personne tiennent un rôle important, de sorte que, par exemple, les questions de l'Ontario ont tendance à être mieux représentées lors de l'examen des organes de traités à Genève parce que le réseau de cliniques d'aide juridique de l'Ontario est mieux financé que d'autres pour travailler sur les questions systémiques. Le Programme de contestation judiciaire fédéral n'a pas

fourni de financement pour les affaires relevant des procédures de pétition de l'ONU, bien que le Programme de financement des causes types dans le cadre du Plan d'aide juridique de l'Ontario ait pu le faire dans des cas exceptionnels.

Il sera essentiel que les communautés affectées disposent de ressources leur permettant de collaborer de la même manière afin de s'engager efficacement auprès du Défenseur fédéral du logement et de la Commission d'examen dans le cadre de la Loi sur la SNL. La stratégie nationale sur le logement de 2017 comprenait un engagement en faveur des « initiatives communautaires reposant sur les locataires », mais ce fonds est géré par les fournisseurs de logements sociaux et vise principalement à encourager la participation des locataires aux logements sociaux communautaires et à la prise de décision locale. Comme l'a souligné la société civile en réponse à la Stratégie nationale pour le logement de 2017, le nom même du fonds semble exclure les personnes sans domicile, ce qui constitue une exclusion inacceptable pour la mise en œuvre de l'engagement et de la participation communautaires dans le cadre de la Loi sur la SNL. Un nouveau fonds devrait être créé dans le but explicite de fournir le soutien nécessaire à la société civile et aux organisations communautaires et aider les détenteurs de droits, notamment ceux qui sont sans abri ou logés de manière précaire, à identifier les problèmes systémiques, à préparer les soumissions au défenseur fédéral du

logement et à participer aux audiences devant la Commission d'examen. Si la Loi sur la SNL doit rapprocher la responsabilisation vis-à-vis des droits internationaux de la personne du domicile en faisant avancer l'idée de la réalisation du droit au logement comme un engagement partagé et un processus continu impliquant des organisations de la société civile, des experts en expériences vécues, des experts en droits de la personne et diverses communautés, il sera important d'allouer des ressources pour s'assurer que toutes ces voix puissent être entendues. Le financement actuel semble être largement limité à la recherche universitaire, aux fournisseurs de logements et aux initiatives axées sur les locataires et n'a pas reconnu le rôle essentiel que doivent jouer, dans le cadre de la Loi sur la SNL, les organisations spécialisées dans les droits de la personne dans le domaine du logement et les organisations de la société civile représentant et travaillant avec ceux qui ont une expérience vécue des violations des problèmes systémiques qui doivent être abordés dans le cadre de la Loi sur la SNL.

Le commentaire publié par le CDESC et le Rapporteur spécial des Nations Unies concernant des questions spécifiques ou pour clarifier des obligations particulières, a représenté un autre élément essentiel pour la société civile et les titulaires de droits utilisant les mécanismes internationaux des droits de la personne afin de revendiquer et promouvoir le droit au logement au Canada. Ces mécanismes n'auraient pas

été aussi efficaces si les organisations de la société civile et les titulaires de droits n'avaient pas pu se rapporter aux observations générales émises par le CDESC qui ont clarifié, par exemple, que l'obligation de réalisation progressive signifie que les États doivent adopter une stratégie nationale sur le logement avec des objectifs et des calendriers, que les expulsions ne devraient pas être autorisées si elles entraînent la perte de logement ou que la discrimination en raison du statut socio-économique doit être interdite. Les commentaires et, plus récemment, la jurisprudence du CDESC dans le cadre du PF-PIDESC (examinés ci-dessous), les rapports thématiques concernant de nombreuses composantes du droit au logement produits par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit au logement, les rapports de mission du Rapporteur spécial, les observations finales précédentes ainsi que d'autres documents relatifs aux droits de la personne émanant du HCDH ont été essentiels à un engagement efficace, permettant aux participants d'identifier les problèmes systémiques et de proposer des solutions conformes aux obligations reconnues en matière de droits de la personne.

Il convient d'examiner la manière dont ces documents peuvent être mis à disposition et rendus accessibles aux participants et aux communautés affectées par les procédures de la Loi sur la SNL et la manière dont ces pratiques internationales peuvent également être adaptées pour permettre au Défenseur fédéral du logement, en tant qu'expert

indépendant semblable à un Rapporteur spécial, de fournir des commentaires ou des déclarations faisant autorité pour clarifier ce que le droit au logement ou sa réalisation progressive au titre de la Loi sur la SNL exige dans des contextes particuliers au Canada. Il sera également important de veiller à ce que les rapports sur les problèmes systémiques, avec les conclusions et les mesures recommandées soumises au ministre, soient rédigés de manière à constituer également une ressource faisant autorité sur les obligations découlant du droit international relatif aux droits de la personne. À l'instar des commentaires ou des observations du CDESC sur les obligations des États en matière d'observations finales ou les constatations en réponse aux pétitions au titre du PF-PIDESC, ou des observations générales des organes de traités ou des rapports thématiques ou des rapports de mission des Rapporteurs spéciaux, il convient que des recommandations officielles au niveau des États et des organisations de la société civile soient produites par les procédures et les pratiques dans le cadre de la Loi sur la SNL, et diffusées de diverses manières, afin que les organisations de la société civile, les gouvernements, les organisations communautaires et les communautés marginalisées soient en mesure de les utiliser.

## II. Amendements législatifs

### a) La stratégie sur le logement de 2017

Il est important de distinguer clairement la stratégie nationale sur le logement de 2017 publiée en novembre 2017 sous la forme d'un « document de politique publique », intitulé *Stratégie nationale sur le logement du Canada : chez-soi d'abord*<sup>42</sup> de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* adoptée par le parlement en juin 2019, et entrée en vigueur le 9 juillet 2019. Le fait que le document de 2017 incluait, sous une forme très préliminaire, l'engagement du gouvernement fédéral envers une approche du logement fondée sur les droits et décrivait de manière sommaire les mandats proposés d'un Conseil national du logement et d'un Défenseur fédéral du logement a donné lieu à une certaine confusion. Ces mandats devaient être mis en œuvre dans la législation, à la suite de consultations avec la société civile et les fournisseurs de logements sur la manière dont il convient d'appliquer une approche fondée sur les droits. La compréhension de ce qui constitue une approche fondée sur les droits et donc les rôles appropriés du Conseil national du logement et du Défenseur fédéral du logement était radicalement différente dans la législation de 2019 de ce qui avait été envisagé dans le document de 2017 et il est important que la Loi sur la SNL et les mandats du Défenseur fédéral du

<sup>42</sup> *La stratégie nationale sur le logement du Canada : chez soi d'abord*  
<https://eppdscrmssa01.blob.core.windows.net/cmhcsp>

logement et du Conseil national du logement soient interprétés correctement, sur la base de la législation. Comme indiqué dans le document préparé par Michèle Biss et Sahar Raza désigné par Réseau national du droit au logement (RNDL), la Loi sur la SNL exige du ministre qu'il élabore et maintienne une stratégie nationale sur le logement pour faire avancer la politique du logement adoptée dans la Loi sur la SNL de 2019, et de nombreux éléments de la stratégie du logement de 2017 nécessitent des changements importants pour répondre à cette exigence<sup>43</sup>

Le document de politique publique de 2017 promettait qu'après une période de consultations, une nouvelle législation «favorisant une approche du logement fondée sur les droits de la personne» serait introduite. Il est à noter que «cela exigera du gouvernement fédéral qu'il maintienne une stratégie nationale sur le logement qui donne la priorité aux besoins en logement des personnes les plus vulnérables... et que cela exige également de fournir des rapports réguliers au Parlement sur les progrès réalisés par rapport aux objectifs et aux résultats de la stratégie.»<sup>44</sup> Plus précisément, cela faisait référence au droit au logement et au droit international relatif aux droits de la personne, décrivant la stratégie comme «des mesures supplémentaires permettant de mettre progressivement

en œuvre le droit de chaque Canadien à accéder à un logement convenable.» Il n'est toutefois pas certain que l'approche fondée sur les droits mentionnée dans la stratégie de 2017 soit conforme aux exigences du droit international, comme l'ont précisé le CDESC et le Rapporteur spécial des Nations Unies. Le document indique seulement que la stratégie nationale sur le logement sera «fondée sur les principes d'inclusion, de responsabilité, de participation et de non-discrimination, qu'elle contribuera aux objectifs de développement durable des Nations Unies et affirmera le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels»<sup>45</sup> Cela pourrait être interprété comme une simple affirmation des principes d'une bonne politique de logement et des obligations de non-discrimination qui étaient déjà des exigences légales au titre de la législation sur les droits de la personne et de la Charte canadienne, plutôt que comme un engagement envers une approche véritablement transformatrice qui reconnaîtrait le droit au logement comme un droit humain fondamental et assurerait une responsabilité significative pour sa réalisation progressive, comme l'exige le droit international relatif aux droits de la personne.

Comme l'examine le document du RNDL, la stratégie nationale sur le logement de 2017 a fixé des objectifs sur

<sup>43</sup> Réseau national du droit au logement, *Implementing the Right to Housing in Canada: Expanding the National Housing Strategy*, préparé pour le bureau du Défenseur fédéral du logement par Michèle Biss et Sahar Raza, pp

<sup>44</sup> Stratégie nationale sur le logement de 2017

<sup>45</sup> *Ibid* p 8.

dix ans visant à réduire de 50 % l'itinérance chronique, à sortir 530 000 ménages du besoin de logement, à créer 100 000 nouveaux logements et à réparer ou renouveler 300 000 logements. Il n'a toutefois pas précisé comment ces objectifs avaient été déterminés, n'a fait aucune référence à une quelconque norme liée à la réalisation progressive du droit au logement et n'a pas indiqué si la législation exigeant des futurs gouvernements qu'ils maintiennent une stratégie nationale en matière de logement nécessiterait des objectifs et des calendriers conformes à une norme exigée par le droit international relatif aux droits de la personne. Tout cela a été laissé à la proposition de législation présumée établir les exigences d'une stratégie nationale sur le logement basée sur les droits.

Après la publication de la Stratégie nationale sur le logement de 2017, des échanges avec la société civile et les organismes internationaux de défense des droits de la personne ont eu lieu concernant ce que devrait contenir la législation promise pour mettre en œuvre une approche fondée sur les droits conformément aux normes internationales en la matière. Le Rapporteur spécial sur le droit au logement s'est félicité de l'annonce de la stratégie nationale sur le logement de 2017, mais a envoyé une « lettre ouverte »

de suivi au Premier ministre du Canada et à un certain nombre de ministres pour préciser que la législation proposée devait aller beaucoup plus loin. « Je ne soutiendrai jamais, ni ne peux imaginer, une « approche fondée sur les droits de la personne » qui ne fait pas référence au droit au logement et ne le garantit pas, et qui ne prévoit pas l'accès à la justice et à des recours effectifs. En ce qui concerne les obligations de contrôle de la responsabilisation, j'ai clairement indiqué dans mon rapport thématique qu'elles doivent s'entendre en relation avec le « respect du droit au logement ». »<sup>46</sup>

L'ambassadeur et représentant permanent du Canada auprès des Nations Unies à Genève a répondu à la lettre ouverte en caractérisant le lancement de la stratégie nationale sur le logement du Canada comme « un moment décisif » et en déclarant « qu'en adoptant une approche du logement fondée sur les droits de la personne et en respectant son obligation de réaliser progressivement le droit à un logement convenable en vertu du Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels, le gouvernement du Canada s'efforce de faire en sorte que chaque Canadien ait un chez-soi pour les générations à venir »<sup>47</sup> L'ambassadeur a promis un dialogue continu avec le Rapporteur

<sup>46</sup> Mandat du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non discrimination dans ce domaine, *Lettre ouverte (Canada)* (22 juin 2018) OL CAN 2/2018 p. 3.

<sup>47</sup> Ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social, l'honorable Jean-Yves Duclos,

Lettre au Rapporteur spécial sur le logement convenable (10 avril 2019) <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=34624>.

spécial concernant la législation promise.

**b) La Loi sur la stratégie nationale sur le logement telle que déposée en première lecture**

En avril 2019, une lettre de suivi a été envoyée au Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable par le HCDH, cette fois directement par le ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social, l'honorable Jean-Yves Duclos. Cette lettre annonçait le dépôt de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* dans le cadre de la *Loi d'exécution du budget* (projet de loi C-97). Le ministre a assuré au Rapporteur spécial que « cet important texte de loi n'aurait pas été possible sans votre contribution et celle des membres de la société civile. » La lettre indique que la législation « garantirait que les voix des plus vulnérables, ceux qui sont trop souvent laissés sur la touche, soient entendues » Elle mentionne que la législation proposée était « fondée sur une approche du logement basée sur les droits de la personne » et qu'elle « déclare que le gouvernement du Canada a pour politique de faire avancer progressivement le droit à un logement convenable tel que reconnu dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels »<sup>48</sup>

La Loi sur la SNL, tel qu'elle a été présentée au Parlement en première lecture, pourrait être accueillie comme un pas dans la direction de

l'institutionnalisation d'un modèle plus participatif du développement de la politique du logement visant à favoriser la réalisation progressive du droit au logement, avec la consultation et l'engagement des groupes vulnérables sur les obstacles systémiques qu'ils rencontrent dans l'accès au logement. Le Conseil national du logement devait inclure une représentation des personnes ayant une expérience vécue de l'itinérance et des besoins en matière de logement et devait fournir des conseils au ministre concernant la stratégie de logement. Le Défenseur fédéral du logement a consulté les groupes vulnérables et les personnes ayant l'expérience de l'exclusion en matière de logement et a noté leurs observations à propos des problèmes systémiques de logement et des obstacles à l'accès au logement.

Cependant, la législation déposée était loin d'instaurer une approche fondée sur le droit au logement en vertu du droit international relatif aux droits de la personne. En fait, elle semble avoir été soigneusement rédigée pour éviter toute reconnaissance explicite du droit au logement ou toute responsabilité à son égard. La stratégie nationale sur le logement reconnaît « l'importance du logement dans la réalisation des *objectifs* sociaux, économiques, sanitaires et environnementaux [sans soulignement dans l'original]. Elle ne liait pas les rôles du Conseil national du logement et du Défenseur fédéral du logement à l'engagement de réalisation

<sup>48</sup> *Ibid.*

progressive du droit au logement, ni ne précisait que les rapports au ministre incluraient des conclusions ou des mesures recommandées en référence à cet engagement. Le Défenseur fédéral du logement ne ferait rapport au ministre qu'une fois par an, et pas directement sur les conclusions et les mesures recommandées en réponse à des soumissions sur un problème systémique. La législation telle qu'elle a été déposée ne prévoyait pas d'architecture claire fondée sur les droits pour l'examen par le Défenseur fédéral du logement des problèmes systémiques ou de l'engagement auprès des communautés marginalisées et elle ne prévoyait aucune audience<sup>49</sup> En bref, elle n'a pas rompu avec la résistance historique du Canada à reconnaître le droit au logement comme un droit humain fondamental qui nécessite l'accès à des audiences et à des recours effectifs. Elle pourrait facilement être interprétée et appliquée dans le cadre du paradigme dominant et excluant des droits de la personne, dans lequel le droit au logement est considéré comme une aspiration politique des gouvernements à améliorer les résultats en matière de logement pour les groupes marginalisés, sans responsabilisation significative envers ces groupes en tant que détenteurs de droits.

Les soumissions d'un large éventail d'organisations de la société civile se sont concentrées sur la nécessité

d'apporter quatre changements clés à la législation pour satisfaire à l'obligation du Canada, en vertu du droit international relatif aux droits de la personne, d'établir une responsabilisation significative et un accès à des recours effectifs. Elles ont été soutenues par le Rapporteur spécial sur le droit au logement, qui a comparu en tant que témoin expert devant le Comité des finances chargé d'examiner le projet de loi C-97. Elle a fourni un bref résumé de ses interactions précédentes avec le gouvernement à propos de la législation, notant que le gouvernement avait « semblé réticent à reconnaître le droit au logement dans la législation ou à garantir l'accès à des recours effectifs par lesquels les titulaires de droits pourraient tenir le gouvernement responsable de l'obligation de réaliser progressivement le droit au logement » Elle a expliqué que cela serait en contradiction avec les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne et a demandé instamment que la législation soit modifiée pour se conformer à ces obligations. Elle soutient les quatre changements clés suivants qui ont été proposés par un certain nombre d'organisations de la société civile :

- une articulation claire indiquant que le logement est un droit humain fondamental.

---

<sup>49</sup> Projet de loi C-97 (première lecture) 8 avril 2019 disponible sur <https://parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-97/first-reading>.

- un suivi de la mise en œuvre de la réalisation progressive du droit au logement.
- une disposition permettant au Défenseur fédéral du logement de recevoir des pétitions sur des questions systémiques de logement liées à la réalisation progressive du droit au logement et de faire des recommandations spécifiques au ministre exigeant une réponse.
- une procédure permettant au Défenseur fédéral du logement de soumettre les questions systémiques importantes à des audiences publiques devant un groupe d'experts, afin que les groupes concernés puissent s'exprimer et que les conclusions et les recommandations correctives du groupe d'experts soient prises en compte par le ministre<sup>50</sup>

**c) La loi sur la stratégie nationale sur le logement modifiée en troisième lecture**

Tous les éléments essentiels que le Rapporteur spécial et les organisations de la société civile avaient identifiés comme devant être ajoutés devant le Comité des finances ont été inclus dans des amendements substantiels au projet de loi C-97. Beaucoup ont été proposés et adoptés en troisième lecture, sous réserve d'une rare recommandation

royale, parce qu'ils comportaient des implications financières. Il s'agissait notamment de dispositions relatives aux soumissions, aux conclusions et aux recommandations du Défenseur fédéral du logement, à la création d'une Commission d'examen chargé de tenir des audiences, et à l'obligation pour le ministre de répondre aux rapports et aux mesures recommandées pour résoudre des problèmes systémiques spécifiques<sup>51</sup> Lors de la présentation des amendements, l'honorable Maryam Monsef a noté qu'un amendement avait été ajouté au stade de la commission et visait à reconnaître le droit à un logement convenable comme un droit humain fondamental affirmé dans le droit international, mais « le simple fait de déclarer que le logement est un droit de la personne ne signifie rien sans la mise en place de solides mécanismes de responsabilisation et de signalement. Grâce à ces amendements, c'est précisément ce que nous faisons » Elle a déclaré que « les amendements d'aujourd'hui remplissent l'un des principaux engagements internationaux du Canada. Nous sommes signataires du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies. En tant que tels, nous avons la responsabilité de respecter l'un des engagements fondamentaux du pacte : réaliser progressivement le droit à un logement convenable dans le cadre

<sup>50</sup> Procès-verbal, Comité permanent des finances (FINA) 42e législature, 1re session, réunion 213 (15 mai 2019).

<sup>51</sup> Lois du Canada 2019, chapitre 29, *An Act to implement certain provisions of the budget tabled in*

*Parliament on March 19, 2019 and other measures, sanctionnées le 21 juin 2019* Projet de loi C-97.

d'un niveau de vie suffisant pour nos citoyens.»<sup>52</sup>

Les modifications apportées par le Parlement à la version originale de la Loi sur la SNL présentée en première lecture ont radicalement transformé son architecture. La Politique en matière de logement conduit à reconnaître « que le droit au logement est un droit humain fondamental affirmé dans le droit international relatif aux droits de la personne » Tous les éléments ultérieurs de la législation, l'objectif de la stratégie nationale sur le logement, les mandats du Conseil national du logement, le Défenseur fédéral du logement et la « Commission d'examen » nouvellement ajoutée, renvoient tous, en raison des amendements, à la politique du logement, et donc à la reconnaissance du droit au logement en vertu du droit international relatif aux droits de la personne, à son lien avec les valeurs fondamentales des droits de la personne de la dignité inhérente de la personne, et à l'engagement de favoriser sa réalisation progressive comme le reconnaît le PIDESC.

En vertu de la version adoptée de la Loi sur la SNL, le ministre doit maintenir et mettre en œuvre une stratégie nationale sur le logement, non pas parce que le logement est lié à des « objectifs » sociaux et économiques, mais parce qu'il s'agit en soi d'un droit humain social et économique, reconnu comme tel dans la Politique en matière de logement. La stratégie nationale sur le logement doit

« faire progresser la politique du logement, en tenant compte des principes clés d'une approche du logement fondée sur les droits de la personne. » Le Conseil du logement « est établi dans le but de promouvoir la politique du logement et la stratégie nationale sur le logement » et comprendra, conformément aux amendements, des membres sélectionnés pour leur expertise en matière de droits de la personne et de logement ainsi que pour leur expérience vécue de l'exclusion liée au logement et du besoin de logement. Le Défenseur fédéral du logement « surveillera la mise en œuvre de la politique relative au logement », recevra des soumissions concernant les questions systémiques et soumettra un rapport au ministre sur les « conclusions » et les « recommandations pour prendre des mesures... afin de faire avancer la politique du logement, y compris la réalisation progressive du droit à un logement convenable et la stratégie nationale relative au logement » la Commission d'examen est établie pour tenir des audiences sur des questions systémiques particulières soumises par le Défenseur du logement. Lors de la nomination des trois membres de la Commission d'examen, le Conseil du logement doit veiller à ce que les compétences en matière d'expérience vécue et de droits de la personne soient représentées, et les audiences doivent inclure la participation de membres des communautés concernées ainsi que de

<sup>52</sup> *House of Commons Debates*, volume 148, numéro 424, 1re session, 42e législature Rapport officiel (Hansard), (31 mai 2019).

groupes spécialisés dans les droits de la personne et le logement.

Il ne fait aucun doute que l'intention du Parlement, en apportant ces modifications à la législation, était d'effectuer une transformation fondamentale de la législation à partir d'un texte qui avait été rédigé en partant du principe que le gouvernement souhaitait continuer à traiter les engagements pris au titre du PIDESC en matière de droit au logement comme des questions de politique plutôt que comme des obligations en matière de droits de la personne pour lesquelles il serait nécessaire de rendre des comptes par le biais de soumissions de la part des groupes concernés, de l'accès à des audiences et de recours effectifs. Les modifications n'étaient pas de simples

clarifications ou des ajouts mineurs, il s'agissait plutôt d'une réponse transformatrice aux préoccupations selon lesquelles si le Canada ne changeait pas fondamentalement son approche des droits de la personne dans le contexte du logement et de l'itinérance, la Stratégie nationale sur le logement serait inefficace. La Loi sur la SNL telle qu'elle a été adoptée représente une intention parlementaire claire de mettre en œuvre l'obligation du Canada de réaliser progressivement le droit à un logement convenable au titre du PIDESC, non pas comme une aspiration politique, mais comme la réalisation d'un droit humain fondamental soumis à l'accès à la justice et à des recours effectifs fondés sur les normes internationales en matière de droits de la personne.

# 3

## *La Politique en matière de logement*

### **I. Reconnaissance du droit à un logement convenable comme un droit humain fondamental affirmé dans le droit international relatif aux droits de la personne**

La reconnaissance du droit au logement en tant que droit humain fondamental affirmé dans le droit international relatif aux droits de la personne dans la Loi sur la SNL a été transformatrice, non seulement concernant le texte et la signification de la législation, mais également en matière de droit et de politique canadiens.

En droit international, l'expression «droit humain fondamental» est fortement associée au droit à un recours effectif et à l'architecture unifiée de la DUDH, qui contient à la fois des droits civils et

politiques et des droits ESC. La DUDH affirme «la foi dans les droits humains fondamentaux» et inscrit les droits ESC comme «indispensables à la dignité et au libre développement de la personne.» La garantie centrale du droit à un recours effectif affirmée à l'article 8 de la DUDH s'applique donc aux droits ESC ainsi qu'aux droits civils et politiques, tous deux considérés comme des droits fondamentaux. «Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi.»

Dans les systèmes régionaux des droits de la personne, l'expression «droits fondamentaux» a également été employée comme un terme global désignant les droits de la personne dans

une série de catégories qui doivent se voir garantir l'accès à la justice et à des recours effectifs de manière appropriée dans le cadre des systèmes juridiques d'un État. La *Convention américaine relative aux droits de la personne* affirme le droit à des recours effectifs liés aux « droits fondamentaux reconnus par la constitution ou les lois de l'État concerné ou par cette Convention »<sup>53</sup> La *Charte européenne des droits fondamentaux*, qui comprend un droit à « une aide sociale et à une aide au logement permettant d'assurer une existence décente », affirme également le droit à un recours effectif devant une juridiction compétente<sup>54</sup> La *Charte africaine des droits de la personne et des peuples* affirme le droit d'être entendu et de faire appel aux organes nationaux compétents contre les actes violant « les droits fondamentaux tels que reconnus et garantis par les conventions, lois, règlements et coutumes en vigueur »<sup>55</sup> La reconnaissance du droit au logement comme un « droit humain fondamental » dans la Loi sur la SNL indique donc qu'il devrait être reconnu comme étant sur un plan d'égalité avec les droits civils et politiques et faire l'objet d'audiences, de jugements et de recours effectifs devant des organes compétents et indépendants.

Historiquement, au Canada et dans le monde, la négligence du droit au logement et des autres droits ESC est

inextricablement liée au refus d'accès à la justice. La division des droits de la DUDH en deux pactes pendant les années 1950 et 1960, durant la guerre froide, a conduit à des distinctions entre les deux catégories de droits liées à leur justiciabilité. Le PIDCP engage les États, à l'article 2, paragraphe 3, à garantir l'accès aux « autorités compétentes, judiciaires, administratives, législatives ou autres » pour déterminer leurs droits et fournir des « recours effectifs ». <sup>56</sup> Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, quant à lui, engage les États à réaliser progressivement les droits ESC « par tous les moyens appropriés », y compris la législation et « au maximum des ressources disponibles »<sup>57</sup> Plus important encore, le PIDCP a été adopté avec une procédure de plainte facultative pour permettre l'accès à la justice lorsque les recours internes sont épuisés ou ne sont pas disponibles, alors que le PIDESC a été adopté sans procédure de plainte.

Avant la Conférence mondiale de Vienne sur les droits de la personne de 1993, ces distinctions étaient largement considérées comme suggérant que, si certaines composantes des droits ESC, telles que celles liées à la non-discrimination ou au droit à la vie, doivent faire l'objet de recours judiciaires effectifs, les obligations de réalisation progressive des droits ESC étaient des questions de politique générale qu'il

<sup>53</sup> Organisation des États américains (OEA), *American Convention on Human Rights*, « *Pact of San Jose* », *Costa Rica*, 22 novembre 1969.

<sup>54</sup> *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 2012/C 326/02 articles 34, 47.

<sup>55</sup> Organisation de l'unité africaine (OUA), *Charte africaine des droits de la personne et des peuples* (« *Charte de Banjul* ») (27 juin 1981) CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982) article 7(1)(a).

<sup>56</sup> ICCPR art 2(3).

<sup>57</sup> ICDESC art 2(1).

appartenait aux législateurs de mettre en œuvre comme ils l'entendaient. Les deux décennies qui ont suivi la Conférence mondiale de Vienne ont vu un renoncement progressif, mais finalement décisif à l'idée que les demandeurs de droits ESC puissent se voir refuser l'accès à des recours effectifs et un retour à une conception unifiée des droits de la personne comme étant indivisibles et interdépendants, basée sur la DUDH. Ces changements historiques dans la compréhension de l'architecture des droits internationaux de la personne ont abouti à l'adoption d'une procédure de plainte dans le PF-PIDESC en 2008, qui est entrée en vigueur vingt ans après la Conférence mondiale de Vienne, en 2013.

La demande d'accès à la justice et de recours effectif dans le cadre du droit au logement et d'autres droits ESC au sein du système international était également une réponse aux nouveaux défis en matière de droits de la personne et aux nouvelles formes de pratique des droits de la personne au niveau des communautés et des États. La plupart des nouvelles démocraties constitutionnelles ont inclus le droit au logement ainsi que d'autres droits sociaux et économiques dans leur constitution, tandis que les tribunaux des démocraties constitutionnelles plus anciennes et les systèmes régionaux des droits de la personne ont reconnu le droit au logement comme indissociable du droit à la vie et d'autres droits civils et

politiques<sup>58</sup> Les institutions internationales et nationales des droits de la personne, les gouvernements locaux, régionaux et nationaux, les tribunaux et les organisations de la société civile du monde entier recherchent activement de meilleurs moyens de relever les défis émergents en matière de droits de la personne liés à l'itinérance, à l'urbanisation, aux déplacements liés au développement, à la financiarisation du logement, à l'expulsion des communautés à faibles revenus et à d'autres problèmes systémiques. Il est devenu évident que la privation de logement est inextricablement liée à des modèles systémiques de marginalisation et d'exclusion sociale et qu'elle ne peut être traitée de manière adéquate qu'en améliorant l'accès à la justice, la participation des personnes concernées à la prise de décision et un mécanisme de responsabilisation gouvernementale plus significatif vis-à-vis du droit au logement.

Jusqu'à l'adoption de la LSN, cet important changement de paradigme qui s'opère au sein du système international relatif aux droits de la personne et dans la plupart des systèmes juridiques nationaux et régionaux, et qui est largement affirmé au sein de la société civile au Canada, avait eu peu d'effet sur le paradigme juridique dominant des droits de la personne au Canada. Cela n'a pas été reflété dans la législation et les tribunaux

<sup>58</sup> Bruce Porter, « The Interdependence of Human Rights », Jackie Dugard, Bruce Porter, Daniela Ikawa et Lilian Chenwi (eds) *Research Handbook on Economic, Social and Cultural Rights as Human*

*Rights* (Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing, 2020) 301.

au Canada ont refusé de reconnaître le lien entre le droit à la vie et le droit au logement qui est de plus en plus reconnu ailleurs. Alors que des tribunaux tels que la Cour suprême de l'Inde ont interprété le droit à la vie comme étant indivisible du droit au logement, imposant aux gouvernements l'obligation d'adopter des mesures positives pour protéger le droit à la vie des sans-abri en leur garantissant l'accès à un abri et à un logement, les tribunaux canadiens ont pris l'idée de l'interdépendance et de l'indivisibilité des droits de la personne dans le sens opposé. Ils ont appliqué ce que les spécialistes internationaux des droits de la personne ont appelé une fausse « déduction négative » tirée de la reconnaissance par le Canada de droits en vertu du PIDESC qui ne sont pas contenus dans la Charte canadienne. Selon eux, les tribunaux ne devraient pas exiger des gouvernements qu'ils garantissent l'accès au logement, même si cela est clairement nécessaire pour la protection de la vie et de la sécurité de la personne et est inclus comme droits dans la Charte canadienne, car cela reviendrait à reconnaître indirectement un droit au logement, qui n'est pas explicitement énuméré.

Dans l'affaire *Tanudjaja*, la Cour d'appel de l'Ontario a refusé aux demandeurs sans-abri une audience sur les violations présumées de leurs droits à la vie et à la sécurité de la personne en vertu de la Charte en qualifiant à tort leur demande

de protection égale des droits de la Charte dans le contexte des sans-abri de « droit général autonome à un logement adéquat »<sup>59</sup> Les sans-abri se sont donc vu refuser la protection égale des droits fondamentaux de la Charte au motif que le droit au logement n'est pas reconnu comme un droit humain fondamental dans le droit canadien<sup>60</sup> La décision dans l'affaire *Tanudjaja* a clairement démontré que les sans-abri au Canada ne peuvent pas encore compter sur les tribunaux pour protéger leurs droits fondamentaux, et cette prise de conscience a conduit directement à un plaidoyer concerté pour la reconnaissance du droit au logement au titre de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*.

La reconnaissance du droit au logement comme un droit humain fondamental dans la Loi sur la SNL peut donc être comprise comme une réponse à une forme particulièrement grave d'exclusion des droits de la personne au sein de la culture juridique dominante au Canada. Les effets de cette exclusion se sont étendus bien au-delà des salles d'audience. Le refus d'accorder la citoyenneté des droits de la personne à des groupes particuliers tels que les sans-abri se répercute dans de multiples autres formes d'exclusion sociale et de stigmatisation. Cela fausse la politique sociale et les priorités budgétaires, qui font souvent la distinction entre les demandes budgétaires et les demandes de programmes facultatives et celles qui

<sup>59</sup> *Tanudjaja c. Canada (Procureur général)*, 2014 ONCA 852, paragraphe 30.

<sup>60</sup> Voir la discussion de « l'inférentialisme négatif », Bruce Porter, « Interdependence of Human Rights » supra note 51.

sont nécessaires au respect des droits humains fondamentaux. L'exclusion des droits de la personne modifie les interactions sociales et les perceptions. Elle modifie l'expérience de se rendre à pied au travail ou à l'école au Canada, en permettant que l'engagement quotidien auprès des personnes vivant et parfois mourant dans des rues glaciales soit vécu comme une confrontation avec un problème social que les gouvernements peuvent traiter comme ils l'entendent, plutôt que comme une rencontre avec des êtres humains subissant des violations inacceptables d'un droit humain fondamental, ce qui peut inciter les électeurs à exiger des mesures correctives immédiates et une réorientation des priorités budgétaires<sup>61</sup>

La question de savoir si les personnes au Canada qui sont privées de leurs droits au titre de la Charte en raison de l'itinérance ou d'un logement inadéquat continueront d'être considérées comme des « naufragés constitutionnels » par les tribunaux canadiens demeure une question non résolue qui sera finalement réglée par la Cour suprême du Canada<sup>62</sup> Il faut espérer que la reconnaissance du droit au logement dans la Loi sur la SNL aura une influence positive dans les futures affaires en encourageant les tribunaux à être plus cohérents et en veillant à ce que la Charte soit interprétée conformément

au droit international relatif aux droits de la personne. Le Défenseur fédéral du logement peut envisager d'intervenir en tant qu'ami de la cour dans des cas particuliers pour promouvoir l'interprétation de la Charte ou d'autres lois, comme les droits de la personne ou la législation sur la location, conformément au droit au logement en vertu du droit international relatif aux droits de la personne, afin d'obtenir des solutions aux problèmes systémiques.

Le Défenseur fédéral du logement pourrait également encourager le gouvernement du Canada à revoir sa stratégie de litige dans les cas de Charte liés au logement et à l'itinérance. Le CDESC a exhorté les gouvernements canadiens à cesser d'inciter les tribunaux à refuser l'accès à la justice au titre de la Charte des sans-abri. Elle a incité le Canada à interpréter les droits à la vie, à la sécurité de la personne et à l'égalité en vertu des articles 7 et 15 de la Charte de manière cohérente avec les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne en ce qui concerne le droit au logement<sup>63</sup> Pourtant, dans les *Principes guidant le procureur général du Canada dans les litiges fondés sur la Charte* adoptés en 2017, il n'y a aucune mention de cette préoccupation ou de l'importance de faire valoir des positions dans les litiges conformes aux obligations

<sup>61</sup> Il s'agit de la définition du droit au logement adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. CDESC, *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)*, 13 décembre 1991, E/1992/23.

<sup>62</sup> Martha Jackman, « Constitutional Castaways : Poverty and the McLachlin Court. » *The Supreme Court of Canada and Social Justice: Commitment,*

*Retrenchment or Retreat* (Markham: LexisNexis Canada, 2010) 297-328;

<sup>63</sup> Voir, par exemple, CDESC, Observations finales : Canada (2006) paragraphe 11 (b).

internationales du Canada en matière de droits de la personne. Les Principes de 2017 sur la stratégie en matière de litiges ont été adoptés par le précédent procureur général en réponse à une directive contenue dans la lettre de mandat de 2015 du Premier ministre visant à examiner la stratégie en matière de litiges afin d'identifier « les positions qui ne sont pas conformes à nos engagements, à la Charte ou à nos valeurs. »<sup>64</sup> Il s'agit d'un domaine de la politique du gouvernement fédéral qui pourrait faire l'objet d'un examen et de recommandations par le Défenseur fédéral du logement.

L'Observation générale n° 9 du CDESC sur l'application du Pacte au niveau national souligne que l'obligation des tribunaux d'interpréter le droit national conformément au droit international découle des obligations de l'État de garantir la primauté du droit et l'accès à la justice. En outre, le CDESC a précisé que la garantie de l'accès à des recours effectifs doit prévoir le recours aux tribunaux lorsque cela est nécessaire, mais peut s'appuyer sur d'autres moyens de garantir l'accès à la justice et à des recours effectifs. En demandant aux gouvernements de donner effet aux droits ESC « par tous les moyens appropriés », le Pacte « adopte une approche large et flexible qui permet de prendre en compte les particularités des systèmes juridiques et administratifs de

chaque État, ainsi que d'autres considérations pertinentes »<sup>65</sup> Les États peuvent s'appuyer sur des mécanismes extrajudiciaires pour assurer des recours effectifs, à condition qu'ils soient accessibles, rapides et efficaces, avec recours devant les tribunaux si nécessaire<sup>66</sup>

Dans ce contexte, la Loi sur la SNL peut être entendue comme fournissant des recours effectifs pour certains aspects du droit au logement en dehors des tribunaux, tandis que d'autres dépendent de l'application judiciaire. Elle offre une forme unique d'accès à la justice et à des recours effectifs pour les questions systémiques liées à la réalisation progressive du droit au logement au titre du PIDESC; une dimension du droit au logement qui s'est vu refuser des recours effectifs par les tribunaux canadiens et qui s'est avérée difficile pour les tribunaux des autres pays même lorsque le droit au logement est pleinement justiciable. La dimension transformative du droit au logement, liée à l'obligation de réalisation progressive et à la nécessité d'identifier et de traiter les problèmes systémiques liés à des schémas plus larges d'inégalité et d'exclusion sociale, soulève des défis particuliers qui peuvent être relevés plus efficacement par une approche plus participative, inclusive et dialogique de la décision et

<sup>64</sup> Lettre de mandat du premier ministre du Canada, l'honorable Justin Trudeau, à Mme Jody Wilson-Raybould, ministre de la Justice et procureure générale du Canada (15 novembre, 2015) en ligne <http://www.davidmckie.com/Ministers%20Mandate%20letters%20Consolidated%20with%20Index%20Nov%2016%202015.pdf>.

<sup>65</sup> CESCR, *General Comment No. 9: The domestic application of the Covenant* (3 décembre 1998) E/C.12/1998/24 para 14.

<sup>66</sup> CESCR, *General Comment No. 9*, para 9.

des recours effectifs que celle appliquée par les tribunaux canadiens.

## II. Le logement en tant qu'élément essentiel de la dignité et du bien-être de la personne

La Politique en matière de logement de la Loi sur la SNL selon laquelle le logement est essentiel à la dignité et au bien-être inhérents à la personne humaine fonde fermement son approche basée sur les droits dans les valeurs fondamentales des droits internationaux de la personne. La formulation résonne avec la DUDH qui est fondée sur la « reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables » et affirme dans son article 1 que « tous les êtres humains naissent égaux en dignité et en droits ». La DUDH reconnaît les droits ESC « comme indispensables à la dignité et au libre développement de la personnalité »<sup>67</sup> La référence au bien-être de la personne dans la Loi sur la SNL est également liée à la formulation du droit au logement tel qu'il est garanti dans la DUDH, en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant pour assurer la santé et le bien-être de [la personne] et de [sa] famille. De même, le PIDESC indique dans sa préface que les droits ESC « découlent de la dignité inhérente à la personne humaine »

La dignité a été un élément central de la jurisprudence sur le droit au logement dans le droit international relatif aux droits de la personne et sera un élément critique dans l'examen des questions systémiques dans le cadre de la Loi sur la SNL. Cet élément s'accorde avec l'interprétation large et téléologique de la législation sur les droits de la personne, confirmée par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpson Sears*, dans laquelle la Cour a noté que le Code des droits de la personne de l'Ontario faisait référence à la reconnaissance par la DUDH de la dignité inhérente et des droits égaux et inaliénables de tous les membres de la famille humaine et déclarait comme « politique publique » que « tous sont égaux en dignité et en droits »<sup>68</sup>

Le paragraphe de définition du CDESC sur l'interprétation du droit au logement dans l'Observation générale n°4 sur le droit au logement a résisté à l'épreuve du temps et devrait constituer une référence centrale pour l'interprétation du droit au logement dans le cadre de la LNS comme étant inextricablement lié au droit de vivre dans la dignité.

De l'avis du Comité, le droit au logement ne doit pas être interprété dans un sens étroit ou restrictif qui l'assimile, par exemple, à l'abri que procure le simple fait d'avoir un toit au-dessus de sa tête ou qui

<sup>67</sup> DUDH art 22.

<sup>68</sup> *Ontario Human Rights Commission v. Simpsons-Sears*, [1985] 2 S.C.R. 536 paragraphe 12.

considère le logement exclusivement comme une marchandise. Il doit plutôt être considéré comme le droit de vivre en un lieu dans la sécurité, la paix et la dignité. Cela est approprié pour au moins deux raisons. En premier lieu, le droit au logement est intégralement lié aux autres droits de la personne et aux principes fondamentaux sur lesquels repose le Pacte. Cette « dignité inhérente à la personne humaine » dont sont censés découler les droits énoncés dans le Pacte exige que le terme « logement » soit interprété de manière à tenir compte de toute une série d'autres considérations, dont la plus importante est que le droit au logement doit être garanti à toutes les personnes, quels que soient leurs revenus ou leur accès aux ressources économiques. D'autre part, la référence à l'article 11, paragraphe 1, doit être entendue comme faisant référence non seulement au logement, mais

également au logement convenable<sup>69</sup>

Dans son Observation générale n° 4, le Comité définit l'expression « logement convenable » comme représentant le droit de vivre dans un lieu où l'on peut vivre en sécurité et dans la dignité, ce qui inclut la sécurité juridique d'occupation, la disponibilité de services, de matériaux, d'équipements et d'infrastructures, l'accessibilité financière, l'habitabilité, l'accessibilité, l'emplacement et l'adéquation culturelle. Comme indiqué dans les *Lignes directrices relatives à la mise en œuvre du droit au logement* de 2019, des données qualitatives sur l'expérience des titulaires de droits liée à la dignité doivent être intégrées dans tout indicateur évaluant ces aspects et d'autres du droit au logement<sup>70</sup>

La reconnaissance du fait que le logement est essentiel à la dignité et au bien-être de la personne fournit également un lien essentiel avec d'autres traités relatifs aux droits de la personne qui devraient être appliqués parallèlement au PIDESC pour comprendre la reconnaissance du droit humain fondamental au logement « affirmé en droit international ». La *Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées*<sup>71</sup> (CRPD) sera une source particulièrement critique pour l'interprétation du droit au logement au titre de la Loi sur la SNL

<sup>69</sup> CDESC, *Observation générale n° 4*, paragraphe 7.

<sup>70</sup> Conseil des droits de la personne de l'ONU, Lignes directrices relatives à la mise en œuvre du droit à un logement convenable : Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, et

sur le droit à la non-discrimination à cet égard (26 décembre 2019) A/HRC/43/43 paragraphe 79(b).

<sup>71</sup> Assemblée générale des Nations unies, *Convention relative aux droits des personnes handicapées* (24 janvier 2007) A/RES/61/106.

pour les personnes handicapées. L'objectif de la CRPD «est de promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de la personne et de toutes les libertés fondamentales par toutes les personnes handicapées, et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque.»<sup>72</sup> Le premier principe général à appliquer pour interpréter les droits de la Convention est «le respect de la dignité intrinsèque, de l'autonomie individuelle, y compris la liberté de faire ses propres choix, et de l'indépendance des personnes»<sup>73</sup>

Les droits garantis dans la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* (Déclaration des Nations unies) sont également axés sur la dignité et le bien-être, reconnaissant que les peuples autochtones «ont droit à la dignité et à la diversité de leurs cultures, de leurs traditions, de leur histoire et de leurs aspirations» et décrivent les droits de la Déclaration des Nations unies comme constituant «les normes minimales pour la survie, la dignité et le bien-être des peuples autochtones du monde»<sup>74</sup>

La dignité inhérente à la personne a également été intégrée dans l'interprétation du droit à la vie par le Comité des droits de la personne des Nations unies, à l'article 6 du PIDCP, de manière à imposer aux États l'obligation de prendre des mesures positives pour

résoudre les problèmes systémiques liés au droit au logement. Dans sa récente Observation générale 36 sur le droit à la vie, le Comité déclare que :

Le devoir de protéger la vie implique également que les États parties prennent des mesures appropriées pour remédier aux conditions générales de la société qui peuvent donner lieu à des menaces directes sur la vie ou empêcher les individus de jouir de leur droit à la vie dans la dignité. Ces conditions générales peuvent inclure ... la dégradation de l'environnement ... la privation des terres, des territoires et des ressources des peuples autochtones ... l'extrême pauvreté et l'itinérance. Les mesures demandées visant à assurer les conditions adéquates pour la protection du droit à la vie comprennent... des mesures conçues pour promouvoir et faciliter des conditions générales adéquates, comme les programmes de logement social .....<sup>75</sup>

<sup>72</sup> *Ibid*, article 1.

<sup>73</sup> *Ibid*, article 3.

<sup>74</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples*

*autochtones* (2 octobre 2007) A/RES/61/295 articles 15(1), 43.

<sup>75</sup> Comité des droits de la personne des Nations unies, *Observation générale n° 36, article 6 (droit à la vie)*, (3 septembre 2019) CCPR/C/GC/35 paragraphe 26.

Ceci est conforme à la conclusion antérieure du Comité des droits de la personne issue d'un examen périodique du Canada, selon laquelle « l'absence de domicile fixe a entraîné de graves problèmes de santé, voire la mort. Le Comité recommande à l'État partie de prendre les mesures positives requises par l'article 6 [le droit à la vie] pour remédier à ce grave problème. »<sup>76</sup>

Le concept du droit à une vie digne (*vida digna*) a été largement appliqué au sein du système interaméricain des droits de la personne dans le contexte du logement et de l'itinérance. Il a été développé pour la première fois dans le cadre de l'affaire des Enfants de la rue *Villagrán Morales et al c. Guatemala*, dans laquelle la Cour a estimé que le droit à la vie comprenait « le droit de ne pas être empêché d'accéder aux conditions qui garantissent une existence digne »<sup>77</sup> Elle a depuis été appliquée aux revendications des peuples indigènes concernant le droit au logement et à la culture sur leurs terres ancestrales. Dans l'affaire *Sawhoyamaya c. Paraguay*, une communauté autochtone déplacée a été laissée sur le bord d'une route, sans logement, sans eau potable ni installations sanitaires<sup>78</sup> La Cour a estimé que ces conditions constituaient une violation du droit à une vie digne, qui requiert « la possibilité de choisir son destin et de développer

son potentiel ». Il ne s'agit pas seulement d'un droit à la subsistance, mais plutôt d'un droit à l'épanouissement personnel, qui nécessite des conditions appropriées. »<sup>79</sup>

Le fait de relier le droit au logement à la dignité et au bien-être inhérents à la personne garantit que les questions systémiques qui peuvent être présentées comme des décisions de politique sociale peuvent être traitées comme des questions de droits de la personne. Le Comité européen des droits sociaux a appliqué le droit à la dignité en tant que principe primordial de la *Charte sociale européenne* pour établir sa compétence dans le cadre d'un recours contre une loi néerlandaise controversée empêchant les migrants en situation irrégulière d'accéder à un logement d'urgence<sup>80</sup> La Haute Cour ougandaise a estimé que le fait que le gouvernement national n'ait pas adopté un cadre juridique complet pour lutter contre les expulsions massives systémiques constituait une violation des droits à la dignité et à la vie énoncés dans la Constitution ougandaise, interprétés à la lumière du droit à un logement convenable énoncé dans le PIDESC<sup>81</sup>

Les mécanismes permettant d'impliquer les communautés concernées en tant que détenteurs de droits et de s'assurer que les membres de ces communautés

<sup>76</sup> Comité des droits de la personne de l'ONU, *Observations finales : Canada* (7 avril 1999) CCPR/C/79/Add.105, paragraphe 12.

<sup>77</sup> *Villagrán Morales et al. c. Guatemala* (19 novembre 1999), CIADH, série C n° 77, paragraphe 188.

<sup>78</sup> *Communauté autochtone Sawhoyamaya c. Paraguay* (29 mars 2006) IACtHR Series C No 146.

<sup>79</sup> *Ibid*, paragraphe 18.

<sup>80</sup> Comité européen des droits sociaux, *plainte n° 90/2013, Conférence des églises européennes (CEC) contre les Pays-Bas*.

<sup>81</sup> *Cause diverse n° 127 de 2016*, Haute Cour de l'Ouganda, Division civile (arrêt du 25 janvier 2019).

participent au Conseil du logement, aux commissions d'examen et aux examens des problèmes systémiques par le Défenseur fédéral du logement devraient constamment démontrer le lien entre le droit au logement et la dignité et le bien-être inhérents de la personne. Cela sera essentiel pour développer une meilleure compréhension et un engagement envers le droit au logement au sein du gouvernement et parmi les divers membres du public.

Lors d'un atelier organisé par le Réseau national du droit au logement à l'occasion de la Journée internationale des droits de la personne, l'une des panélistes, Victoria Levack, était une requérante dans l'affaire portée devant la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse sur le droit de vivre dans la communauté avec des aides<sup>82</sup> Victoria, qui vivait dans une maison de soins infirmiers, a subi des agressions physiques et sexuelles de la part des résidents, et fait partie des nombreuses personnes handicapées en Nouvelle-Écosse qui sont encore obligées de vivre en milieu institutionnel en raison du manque de financement leur permettant de vivre une vie indépendante avec des soutiens. À la question de savoir pourquoi elle a décidé de porter cette affaire devant les tribunaux et quel était l'enjeu pour elle, Victoria a répondu : « Je n'ai pas le sentiment que mon gouvernement me considère comme un être humain. Je pense qu'ils me considèrent comme un

problème. Comme une chose à réparer. Et ce n'est pas le cas... J'aimerais juste récupérer mon humanité. Et je veux une maison. » Lorsqu'on demande aux titulaires de droits de revendiquer leur droit au logement, ils évoquent invariablement le fait qu'ils ne sont pas considérés comme des êtres humains ou traités avec dignité. C'est dans ces moments-là qu'apparaît le plus clairement l'importance de reconnaître le droit au logement comme un droit humain plutôt que comme un simple engagement à résoudre un problème social que le gouvernement doit résoudre seul.

Si les requérants ont la possibilité d'articuler leurs revendications comme engageant la dignité et le bien-être inhérents de la personne, cela permet également de combler le fossé entre les droits individuels et les questions systémiques. Dans l'affaire de Vicky Levack, le tribunal des droits de la personne a confirmé les allégations individuelles de discrimination, mais a rejeté l'allégation de la Disability Rights Coalition selon laquelle le refus d'accès à la vie autonome en Nouvelle-Écosse fait partie d'un modèle systémique qui constitue une discrimination systémique. Le président du tribunal a déclaré qu'il avait « résisté » au témoignage de Catherine Frazee, une experte renommée, sur le capacitisme. « Si je parle depuis une position privilégiée et que je suis « inconscient », alors qu'il en soit ainsi »<sup>83</sup> Il a déclaré

<sup>82</sup> Affaire NSCA n° 486952. *Disability Rights Coalition, Beth Maclean, Olga Cain au nom de Sheila Livingstone, Tammy Delaney au nom de Joseph*

*Delaney c. le procureur général de la Nouvelle-Écosse.*

<sup>83</sup> *Beth Maclean et al c. AG Nova AG*, précité, p. 60.

n'avoir jamais décelé la moindre trace de l'incapacité dont a parlé le Dr Frazee. L'incapacité à reconnaître les problèmes systémiques en matière de droits de la personne est souvent liée à ce type d'incapacité à comprendre l'expérience vécue de ceux dont les droits sont violés.

La Loi sur la SNL est conçue pour entendre et résoudre les contestations relatives aux types de problèmes systémiques liés à l'itinérance et au logement inadéquat que les cours et les tribunaux, comme le tribunal dans le cas de Victoria Levack, n'ont même pas reconnu. Elle remet également en question la discrimination systémique au sein du système judiciaire qui a refusé l'espace juridictionnel pour des demandes telles que celles-ci. La Loi sur la SNL impose un type de décision différent consistant à rester centré sur les questions systémiques et s'appuie sur un type de comité différent visant à garantir une compétence accrue pour examiner et comprendre les questions systémiques. La Loi sur la SNL exige que les membres du comité soient choisis de manière à garantir à la fois une expertise en matière de droits de la personne et une expertise en matière d'expérience vécue du droit au logement. Les détenteurs de droits auront l'occasion, avec le soutien d'organisations de la société civile spécialisées dans les droits de la personne et du Défenseur fédéral du logement, de formuler pleinement

les questions de dignité qui sont en jeu dans le cadre des violations systémiques du droit au logement devant un comité compétent pour les entendre et les comprendre.

### **III. Construire des communautés durables et inclusives**

La préface de la Loi sur la SNL affirme qu'une «stratégie nationale sur le logement contribuerait à la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.» La Politique en matière de logement reconnaît ensuite que «le logement est essentiel... pour bâtir des communautés durables et inclusives.» Il est clair que la Politique en matière de logement fait référence à l'objectif 11 des ODD de 2030 : «Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables.»<sup>84</sup>

Les organisations de défense des droits de la personne ont vigoureusement plaidé en faveur d'un cadre des droits de la personne plus solide dans les ODD 2030. La réticence des États à lier explicitement les ODD aux obligations en matière de droits de la personne, notamment à l'obligation de réaliser progressivement les droits ESC liée à la réalisation de nombreux objectifs, a suscité une grande déception<sup>85</sup>

<sup>84</sup> *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 A/RES/70/1* («le Programme 2030») disponible sur <https://sdgs.un.org/2030agenda>, paragraphe 4.

<sup>85</sup> « The 2030 Agenda for Sustainable Development : opportunity or threat for economic, social and

cultural rights? », Jackie Dugard et al (eds) *Research Handbook on Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights* (Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing, 2020) 366.

Toutefois, les ODD 2030 contiennent plus de références aux droits de la personne que les anciens Objectifs du millénaire pour le développement, et il est largement reconnu par les États qu'une approche fondée sur les droits sera essentielle pour les atteindre. Le paragraphe 4 du Programme 2030 contient ce qui est devenu la phrase d'accroche centrale des ODD 2030 « Ne laisser personne de côté. » Ceci est affirmé dans le langage explicite des droits de la personne : « Considérant que la dignité de la personne humaine est fondamentale, nous souhaitons que ces objectifs et cibles se concrétisent au profit de toutes les nations, tous les peuples et toutes les composantes de la société. Les plus défavorisés seront les premiers que nous nous efforcerons d'aider. »<sup>86</sup> Les ODD 2030 déclarent également être fondés sur un certain nombre de documents et d'engagements internationaux, notamment la DUDH et les traités relatifs aux droits de la personne<sup>87</sup>

Malheureusement, les ODD 2030 ne font aucune référence au droit au logement.<sup>88</sup> Cependant, il existe un lien évident avec la réalisation du droit au logement dans la première cible de l'objectif 11 : « Assurer l'accès de tous à un logement et à des services de base adéquats, sûrs et abordables et réhabiliter les taudis d'ici à 2030. »<sup>89</sup>

Le CDESC a souligné, dans une déclaration spéciale sur la relation entre les droits ESC et les ODD 2030, que les droits ESC « découlent de la dignité inhérente à la personne humaine et doivent être considérés comme « sous-jacents » aux ODD. » Le Comité note que le concept de « ne laisser personne de côté » engage à donner la priorité aux besoins des plus défavorisés et marginalisés, ce qui constitue un principe constamment appliqué par le CDESC dans l'évaluation de la réalisation progressive.

Le CDESC propose que l'engagement en faveur de la réalisation progressive des droits ESC, comme l'exige le PIDESC, soit le meilleur moyen de chercher à atteindre les objectifs des ODD 2030. « En soumettant les États parties à des obligations juridiquement contraignantes en

matière de droits de la personne, le Pacte consacre la nécessité d'assurer aux laissés-pour-compte un accès à des recours juridiques et à des mécanismes de réparation aux niveaux national et international. Cette nécessité découle du principe fondamental voulant que la validité d'un droit consacré par la loi soit attestée par l'existence de moyens de

<sup>86</sup> *Transformer notre monde : Le programme 2030 pour le développement durable A/RES/70/1* (« le Programme 2030 »), paragraphe 4.

<sup>87</sup> *Ibid.*, paragraphe 10.

<sup>88</sup> Les ODD font référence au droit au développement, au droit à l'autodétermination, au droit des femmes à l'égalité des ressources

économiques, aux droits en matière de reproduction et de travail et au droit à un niveau de vie adéquat, y compris la nourriture et l'eau, mais pas au droit à un logement adéquat. Voir AGNU, *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable* (4 août 2015) A/70/270, paragraphe 3.

<sup>89</sup> *Ibid.*

recours effectifs et accessibles.»<sup>90</sup> Le Comité propose que «les États parties adoptent une stratégie et un plan d'action nationaux concertés, inclusifs et transparents pour promouvoir le plein exercice des droits énoncés dans le Pacte. Cette stratégie et ce plan doivent être dotés de ressources suffisantes, comporter des indicateurs et des critères permettant de suivre de près les avancées réalisées et accorder une attention particulière aux obstacles auxquels se heurtent les groupes défavorisés ou marginalisés quant à l'exercice des droits énoncés dans le Pacte.»<sup>91</sup>

Une stratégie nationale sur le logement révisée et conforme aux exigences de la Loi sur la SNL devrait constituer un organe idéal permettant au Canada de s'engager à atteindre l'objectif 11.1. Malheureusement, les indicateurs utilisés pour mesurer les progrès vers cet objectif pour toutes les nations ne sont pas assez affinés pour les besoins de la Loi sur la SNL ou du contexte canadien. Cela reflète un problème général des indicateurs des ODD qui ont tendance à être trop quantitatifs et pas assez désagrégés pour fournir des informations sur l'inégalité systémique ou un sens clair de ce qui est en réalité resté à la traîne. Les indicateurs globaux

relatifs au logement n'incluent même pas le nombre de personnes sans domicile<sup>92</sup> Le Canada a utilisé les besoins impérieux en matière de logement comme un indicateur de substitution relativement proche de l'indicateur mondial de «Proportion de la population urbaine vivant dans des taudis, des établissements précaires ou des logements inadéquats»<sup>93</sup> Cela ne signifie pas pour autant que l'engagement de garantir l'accès de tous à un logement convenable d'ici à 2030, énoncé dans l'objectif 11.1, ne peut pas prendre tout son sens dans le contexte canadien, évalué sur la base d'indicateurs plus affinés, fondés sur les droits de la personne, dans le cadre de la Loi sur la SNL. Une telle approche a été proposée dans le document soumis pour le Réseau national du droit au logement<sup>94</sup> la Loi sur la SNL constitue le mécanisme idéal pour que le Canada puisse mettre en œuvre cette approche.

Le monde de l'après covid et de l'après Trump reviendra, espérons-le, aux institutions multilatérales et aux engagements mondiaux pour faire face aux inégalités et aux défis environnementaux sans précédent. Il est approprié et utile que la législation fédérale s'engageant à respecter le droit au logement soit liée, dans la Politique

<sup>90</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels : *L'engagement de « ne laisser personne de côté » : Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Programme 2030 pour le développement durable* (8 mars 2019) E/C.12/2019/1, paragraphes 9 - 10.

<sup>91</sup> Ibid, para 12 (c).

<sup>92</sup> Indicateur 11.1.1 : Proportion de la population urbaine vivant dans des taudis, des établissements précaires ou des logements inadéquats Informations

institutionnelles. (2020) <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-11-01-01.pdf>

Gouvernement du Canada, *Objectif 11 : Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables* <https://www144.statcan.gc.ca/sdg-odd/goal-objectif11-fra.htm>

<sup>94</sup> *Implementing the Right to Housing in Canada: Expanding the National Housing Strategy* p.13.

en matière de logement, aux engagements mondiaux relatifs au développement durable. Le Défenseur fédéral du logement pourra s'appuyer sur un engagement renouvelé en faveur du multilatéralisme et sur le lien explicite établi dans la législation entre un engagement en faveur de la réalisation progressive du droit au logement et la réalisation de l'objectif 11.1.

Les personnes qui travaillent à Ottawa sur la politique sociale et économique nationale ou sur la politique en matière de logement n'ont souvent pas conscience de l'impact de leur travail sur les engagements internationaux et la réputation du Canada, ni de la façon dont il peut être rapporté dans les instances internationales. Les ODD 2030 ont comblé le fossé entre la politique nationale et les engagements internationaux d'une manière bien plus importante que les mécanismes internationaux de défense des droits de la personne. Il sera important pour le Défenseur fédéral du logement et le Conseil national du logement de s'insérer dans le travail interministériel sur les ODD 2030, de promouvoir l'importance de l'objectif 11.1 et de veiller à ce que la Loi sur la SNL soit reconnue comme un élément clé des engagements du Canada en matière d'ODD, sur la base d'une approche fondée sur les droits largement promue au niveau international, mais rarement mise en œuvre. Le fait de s'engager directement dans les processus des ODD 2030 permettra également de faire participer les provinces, les territoires et

les administrations locales aux objectifs et aux échéances de la Loi sur la SNL, puisque tous les ordres de gouvernement ont été reconnus comme des partenaires clés dans les plans et les engagements nationaux dans le cadre des ODD 2030.

Dans le même temps, il sera important de ne pas laisser le travail du Défenseur fédéral du logement et du Conseil national du logement évoluer vers une approche non fondée sur les droits de la personne et axée sur les données, qui a caractérisé une grande partie du travail sur les ODD 2030. Les ODD sont souvent associés à des approches quantitatives du développement social, qui tendent à perdre de vue le fait que le droit au logement représente le droit à disposer d'un lieu où vivre en paix, dans la sécurité et la dignité, et que cela nécessite le respect du contexte et des expériences particulières des titulaires de droits. Le cadre des droits de la personne de la Loi sur la SNL vise à donner la parole aux détenteurs de droits afin de traiter les problèmes systémiques de marginalisation et d'exclusion qui n'apparaissent pas forcément dans les statistiques. Cependant, cela est tout à fait cohérent avec l'engagement à ne laisser personne de côté, et devrait être promu comme le mécanisme approprié permettant d'atteindre l'objectif 11 au moyen d'une approche basée sur les droits.

#### **IV. Favoriser la réalisation progressive du droit au logement tel que reconnu dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**

##### **a) La réalisation progressive et la stratégie nationale sur le logement**

La réalisation progressive du droit à un logement convenable tel que reconnu dans le PIDESC dans l'article 4(d) de la loi sur les droits de la personne fait référence à l'article 2(1) du PIDESC.

Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur le plan économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, notamment par l'adoption de mesures législatives.

Le CDESC a noté que le sens de «to take steps», dans la version anglaise, peut être clarifié à la lumière du texte officiel dans d'autres langues. Le texte français

correspondant est «s'engage à agir» et l'espagnol «a adoptar medidas», «adopter des mesures». Le terme «mesures» semble le plus approprié et le plus actuel, et c'est celui utilisé dans la Loi sur la SNL pour les recommandations du Défenseur fédéral du logement et de la Commission d'examen. En omettant les références à la coopération et à l'assistance internationales, les composantes de l'obligation de réalisation progressive de l'article 4(c) de la Loi sur la SNL sont alors les suivantes :

- Adopter des mesures [s'engager à agir]
- Au «maximum des ressources disponibles
- Appliquer tous les moyens appropriés, y compris l'adoption de mesures législatives
- En vue d'assurer progressivement la pleine réalisation du droit à un logement convenable.

Le CDESC explique que la référence à la réalisation progressive «doit être interprétée à la lumière de l'objectif global, et à vrai dire de la raison d'être du Pacte, qui est de fixer aux États parties des obligations claires en ce qui concerne le plein exercice des droits en question. Ainsi, cette clause impose l'obligation d'œuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible pour atteindre cet objectif.»<sup>95</sup>

Le CDESC a établi dans son Observation générale n° 4 sur le droit à un logement convenable qu'une stratégie de

<sup>95</sup> CDESC, Observation générale n° 3, para. 9.

logement fondée sur les droits sera presque invariablement nécessaire pour donner effet à l'engagement de réaliser progressivement le droit au logement en vertu du PIDESC<sup>96</sup> Une telle stratégie définit les objectifs, identifie les ressources nécessaires et « fixe les responsabilités et le calendrier de mise en œuvre des mesures nécessaires »<sup>97</sup> Elle « devrait être élaborée après des consultations approfondies et avec la participation de tous les intéressés, notamment des sans-abri, des personnes mal logées et de leurs représentants »<sup>98</sup> Elle doit prévoir un suivi indépendant et la collecte des données et des informations nécessaires, notamment en ce qui concerne les personnes sans abri ou mal logées. La stratégie doit satisfaire à la norme établie à l'article 2, paragraphe 1, consistant à utiliser tous les moyens appropriés et le maximum de ressources disponibles. « Pour l'essentiel, ces obligations consistent à faire en sorte que, dans l'ensemble, les mesures prises soient suffisantes pour garantir le respect des droits de chaque individu, dans les plus brefs délais, compte tenu des ressources disponibles. »<sup>99</sup>

Les changements apportés par le Parlement à la Loi sur la SNL décrite ci-dessus ont clarifié le fait que l'exigence législative imposée au ministre n'est pas simplement d'élaborer une stratégie nationale sur le logement, mais plutôt

d'élaborer et de maintenir une stratégie nationale sur le logement visant à favoriser la réalisation progressive du droit au logement, comme l'exige le PIDESC, « en tenant compte des principes clés d'une approche du logement fondée sur les droits de la personne »

Les exigences des stratégies nationales sur le logement fondées sur les droits ont été clarifiées par le Rapporteur spécial sur le droit au logement dans son rapport de 2018 au Conseil des droits de la personne de l'ONU, décrivant dix principes clés pour l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies nationales sur le logement fondées sur les droits, sur la base des commentaires du CDESC et d'autres organes de traités et éclairés par les expériences nationales<sup>100</sup> Le document préparé pour le compte du Réseau national du droit au logement a exposé ces principes et les a appliqués à la stratégie nationale sur le logement de 2017, afin d'identifier certains des changements qui doivent être apportés<sup>101</sup>

Il existe également d'autres expériences dont il est possible de s'inspirer pour étoffer le critère de réalisation progressive qui doit être satisfait dans le cadre de la stratégie nationale sur le logement. L'article 31 de la Charte sociale européenne impose aux États d'adopter des mesures positives pour favoriser l'accès à un logement convenable,

<sup>96</sup> CDESC, Observation générale n° 4, paragraphe 12.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> *Ibid.*, paragraphe 15.

<sup>100</sup> Conseil des droits de la personne des Nations unies, Rapport du rapporteur spécial sur le logement convenable (15 janvier 2018) A/HRC/37/53.

<sup>101</sup> Voir Réseau national du droit au logement, *Implementing the Right to Housing in Canada: Expanding the National Housing Strategy*, pp 13 - 23.

prévenir et réduire le phénomène des sans-abri en vue de son élimination progressive, et assurer un logement abordable à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes<sup>102</sup> Le Comité européen des droits sociaux a établi que pour se conformer à la réalisation progressive, les États doivent tenir des statistiques significatives sur les besoins, les ressources et les résultats, procéder à des examens réguliers de l'impact des stratégies adoptées, établir un calendrier et accorder une attention particulière à l'impact des politiques sur les plus vulnérables<sup>103</sup> Il a constaté que les processus de planification doivent trouver un équilibre entre les considérations d'intérêt public qui dominent habituellement et l'obligation de garantir le droit au logement et de prévenir l'itinérance;<sup>104</sup> que l'aide au logement doit garantir que le montant consacré au loyer par les plus défavorisés est proportionnel à leurs ressources;<sup>105</sup> et que la décentralisation du logement et des programmes sociaux ne doit pas être autorisée à affaiblir les protections du droit au logement<sup>106</sup> Le Comité a également constaté que certains États n'ont pas pris les mesures appropriées pour répondre aux besoins de groupes marginalisés particuliers, ne garantissant pas le droit au logement de la

communauté des gens du voyage en Irlande,<sup>107</sup> de la communauté rom en République tchèque,<sup>108</sup> ne fournissant pas de logement familial convenable en Irlande,<sup>109</sup> et ne fournissant pas de logement convenable aux enfants non accompagnés en France<sup>110</sup>

### **b) Réalisation progressive et prise en compte des questions systémiques**

L'évaluation de la conformité au critère de réalisation progressive au titre de la Loi sur la SNL sera l'élément central de l'examen des problèmes systémiques par le Défenseur fédéral du logement et la base des conclusions et des mesures recommandées soumises au ministre. Elle sera également au centre des audiences sur les questions systémiques qui sont renvoyées à la commission de révision pour des audiences. Ces processus mettent en œuvre le principe 8 des dix principes relatifs aux stratégies sur le logement fondées sur les droits identifiés par le rapport du Rapporteur spécial, en permettant aux groupes marginalisés d'accéder à la justice pour faire appliquer les normes relatives aux droits de la personne et « identifier les besoins non satisfaits en matière de logement, attirer l'attention sur les

<sup>102</sup> Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne (révisée)* (3 mai 1996) STE 163.

<sup>103</sup> *Fédération internationale des droits de la personne (FIDH) c. Irlande, réclamation n°110/2014* (CEDS), paragraphe 109, citant *FEANTSA c. France*, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, paragraphe 54,

<sup>104</sup> *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie, plainte n° 31/2005* (CEDS).

<sup>105</sup> *FEANTSA c. Slovaquie* Plainte n° 53/2008 (CEDS).

<sup>106</sup> *Centre européen des droits des Roms (ERRC) c. Italie*, plainte n° 27/2004 *Feantsa c. Pays-Bas*, 2014.

<sup>107</sup> *Centre européen des droits des Roms (ERRC) c. Irlande*, plainte n° 100/2013 (CEDS).

<sup>108</sup> *Forum européen des Roms et des Gens du voyage (ERTF) c. République tchèque*. Plainte n° 104/2014 (CEDS).

<sup>109</sup> *FIDH c. Irlande*, plainte n° 110/2014 (CEDS).

<sup>110</sup> *Comité Européen d'Action Spécialisée pour l'enfant et la famille c. France* Réclamation n° 114/2015 (CEDS).

circonstances qui ont été négligées ou ignorées et d'identifier les lois, politiques ou programmes qui refusent l'accès à un logement convenable»<sup>111</sup>

Dans le cadre des procédures de soumission, le Défenseur fédéral du logement ou la Commission d'examen seront appelés à déterminer si un problème particulier identifié dans une soumission a été traité de manière adéquate « par tous les moyens appropriés » et « au maximum des ressources disponibles » et, dans la négative, quelles mesures sont requises. Celles qui relèvent de la compétence du Parlement seront soumises au ministre en tant que mesures recommandées. Ce processus est analogue à l'examen des communications soumises au CDESC dans le cadre du PF-PIDESC<sup>112</sup> Ces deux déterminations permettent d'évaluer si, dans le contexte de faits et de circonstances particuliers, le gouvernement s'est acquitté des obligations lui incombant au titre du PIDESC de réaliser le droit au logement par tous les moyens appropriés et au maximum des ressources disponibles.

Il est à noter que des différences importantes existent entre les communications au titre du PF-PIDESC et les soumissions au titre de la Loi sur la SNL. Les procédures de plaintes en vertu des traités internationaux relatifs aux droits de la personne sont plus formellement structurées comme des

allégations de violations des droits des victimes présumées. Des individus ou des groupes d'individus peuvent présenter une pétition au titre du PF-PIDESC, mais pour avoir qualité pour agir, ils doivent alléguer qu'ils sont victimes d'une violation d'un ou de plusieurs droits prévus par le Pacte. Ce n'est pas le cas des soumissions dans le cadre de la Loi sur la SNL, où il n'est pas nécessaire que les soumissions proviennent de personnes directement concernées et où il n'est pas nécessaire qu'il y ait une allégation explicite de violation. La formulation de la Loi sur la SNL ne met pas en place une opposition contradictoire entre une victime et un violeur de droits. Il s'agit d'un processus plus dialogique axé sur les questions systémiques.

Cependant, malgré le langage plus formel des violations et des victimes présumées, la procédure de communication au CDESC comporte des éléments dialogiques qui diffèrent des procédures judiciaires contradictoires. Le groupe ou l'individu qui allègue une violation d'un droit en vertu du PIDESC est désigné par « l'auteur » et le Comité émet des « constatations » à la fin du processus. Si l'État est tenu par les Constatations d'adopter des mesures pour se conformer au PIDESC, le Comité entame un dialogue avec l'État et l'auteur à propos de leur mise en œuvre. La SNL,

<sup>111</sup> *Ibid*, paragraphe 110.

<sup>112</sup> Pour une description des procédures de dépôt des pétitions, voir le document *Guidance for Submitting an Individual Communication to the UN Treaty Bodies (lignes directrices pour la soumission d'une communication individuelle aux organes de traités*

de l'ONU) disponible sur <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/Guidance-note-for-complaints-form-E.docx>.

en comparaison, ne caractérise pas ceux qui font des soumissions au Défenseur fédéral du logement par une désignation spécifique, mais le terme « auteur » semble approprié. En outre, bien que le langage de la Loi sur la SNL évite toute référence aux victimes ou aux violations, la législation indique clairement que l'examen des soumissions doit se concentrer sur les détenteurs de droits affectés par le problème systémique examiné. Le Défenseur fédéral du logement doit consulter les membres des groupes vulnérables, les personnes ayant une expérience vécue du besoin de logement et les personnes ayant une expérience vécue de l'itinérance afin d'évaluer l'impact des problèmes systémiques et des obstacles auxquels ils sont confrontés<sup>113</sup>

Le mandat du Défenseur, qui consiste à « procéder à l'examen de toute question systémique soulevée dans une demande » et à rendre compte au ministre de ses conclusions et des mesures recommandées, n'est pas destiné à être une enquête académique, mais plutôt un engagement actif envers les personnes concernées en tant que titulaires de droits. Le Défenseur fédéral du logement voudra probablement convoquer des audiences communautaires afin d'entendre les membres des communautés concernées sur l'impact d'un problème systémique en cours d'examen. De même, si un problème systémique est soumis à une Commission d'examen,

celui-ci est tenu, en vertu de la Loi sur la SNL, de faciliter la participation de membres des communautés touchées ainsi que de groupes spécialisés dans les droits de la personne et le logement<sup>114</sup>. On peut supposer que, par principe, ni le Défenseur fédéral du logement ni la Commission d'examen ne formuleront de conclusions ou de recommandations sans avoir entendu ceux qui sont directement touchés par le problème systémique à l'étude.

Lorsqu'un problème systémique est soumis à une Commission d'examen en vue d'une audience, les personnes et les membres des communautés concernées seront probablement encouragés et soutenus par le Défenseur fédéral du logement pour faire connaître leur expérience du problème systémique, expliquer comment il les affecte, et en quoi il est lié à la dignité, au bien-être personnel, et à l'engagement de réaliser progressivement le droit au logement. Les personnes concernées par le problème doivent être encouragées à s'identifier comme des demandeurs de droits, en formulant une demande au titre de la dignité et l'inclusion fondée sur le droit au logement. C'est l'essence même de l'approche fondée sur les droits qui est affirmée dans la législation. Le fait d'entendre les personnes concernées, en tant que titulaires de droits, garantit la fiabilité des conclusions et des recommandations et crée une culture dynamique des droits de la personne autour des questions de

<sup>113</sup> Loi sur la SNL, s.13(e).

<sup>114</sup> Loi sur la SNL, s.16.3(b).

logement qui améliorera la qualité des décisions. L'une des considérations à prendre en compte pour déterminer les questions à renvoyer vers une Commission d'examen pour des audiences est l'évaluation de l'importance des audiences pour la compréhension de la question, et si les communautés concernées souhaitent être entendues dans un cadre plus public.

L'examen des communications au titre du PF-PIDESC se fait dans le sens inverse, il s'agit d'abord de déterminer si le droit individuel de l'auteur à un logement convenable a été violé, en tenant compte des questions de dignité dans ce contexte et en examinant si l'État a manqué à son obligation d'adopter toutes les mesures appropriées et d'utiliser les ressources disponibles pour résoudre le problème ayant entraîné la violation du droit au logement de l'individu. La Loi sur la SNL n'exige en revanche aucune conclusion concernant les individus, elle tient uniquement compte du problème systémique à l'étude. Toutefois, par principe, le CDESC identifie dans chaque cas les problèmes systémiques dissimulés invariablement derrière les circonstances individuelles et exige de l'État défendeur qu'il adopte des mesures pour y remédier. Cela repose sur le principe du droit international relatif aux droits de la personne selon lequel un recours effectif contre une violation individuelle doit garantir la non-répétition de la violation. Dans le

cadre du PF-PIDESC, le problème systémique est abordé par le biais de l'expérience individuelle d'une violation, tandis que dans le cadre de la Loi sur la SNL, les expériences individuelles sont prises en compte afin de comprendre les questions de dignité qui sont en jeu et de garantir que les demandeurs de droits participent à l'identification de solutions à tout problème systémique.

Le texte du PF-PIDESC reconnaît le fait que les violations des droits ESC sont invariablement de nature systémique et que le Comité doit avoir accès à un large éventail d'informations et de perspectives. Contrairement à d'autres procédures de plaintes facultatives, le PF-PIDESC a été rédigé de manière à permettre la soumission d'informations provenant de « tiers », c'est-à-dire de sources autres que l'auteur et l'État défendeur. Il invite également le Comité à « consulter, selon qu'il conviendra, la documentation pertinente émanant d'autres organes ou institutions spécialisées, fonds, programmes et mécanismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales, y compris des systèmes régionaux des droits de l'homme, et toute observation ou commentaire de l'État Partie concerné »<sup>115</sup> Le CDESC a adopté une procédure pour la soumission des soumissions de tiers ou de mémoires d'amicus curiae afin d'aborder les questions juridiques et systémiques soulevées dans les affaires et a accordé le statut de tiers aux ONG et au Rapporteur spécial sur le droit au

---

<sup>115</sup> PF-PIDESC, article 8(3)

logement dans le cadre de cette procédure<sup>116</sup>

De même, dans sa description du mandat du Défenseur fédéral du logement consistant à examiner les problèmes systémiques, la Loi sur la SNL encourage la prise en compte d'un large éventail d'informations provenant de sources multiples, par le biais de recherches sur les problèmes systémiques liés au logement, notamment les obstacles rencontrés par les membres des groupes vulnérables, d'études sur les conditions économiques, institutionnelles ou industrielles qui affectent le système de logement et de consultations avec les groupes concernés. La Commission d'examen doit être publique et accessible, elle doit encourager la participation de membres des communautés touchées et de groupes dotés d'une expertise en matière de droits de la personne et de logement. En outre, la Loi sur la SNL indique explicitement que le Défenseur fédéral du logement a le droit de faire des présentations et de proposer des recommandations, soit de manière indépendante, soit en travaillant en collaboration avec les groupes concernés.

---

<sup>116</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Directives sur les interventions des tiers* adoptées par le Comité à sa cinquante-neuvième

session (19 septembre- 7 octobre 2016). *Ben Djazia et al c. Espagne* E/C.12/61/D/5/2015.

# 4

## ***Le critère du caractère approprié dans le cadre du PF-PIDESC***

Le groupe de travail des Nations unies constitué pour rédiger le PF-PIDESC a longuement débattu de la norme à appliquer lors de l'examen des communications au titre du PF-PIDESC, en se concentrant sur l'obligation de réalisation progressive prévue à l'article 2, paragraphe 1<sup>117</sup> Le Canada a été rejoint par les États-Unis (l'un des très rares États au monde à ne pas avoir ratifié le PIDESC !) et par d'autres États qui n'étaient pas favorables au PF-PIDESC, pour soutenir que la réalisation progressive était une question de choix politique qui devait être laissée aux gouvernements. Ces États ont

initialement proposé de limiter le PF-PIDESC aux questions de privation extrême et de non-discrimination, des questions qui en substance avaient déjà été couvertes par les protections du droit à la vie et de la non-discrimination du PIDCP. Lorsqu'il est devenu évident que la majorité des États étaient en faveur d'une approche globale, couvrant toutes les obligations au titre du PIDESC, le Canada et ses alliés ont proposé un texte supplémentaire pour demander au Comité d'accorder une « large marge de discrétion » aux États pour qu'ils puissent

---

<sup>117</sup> Bruce Porter, « Reasonableness and Article 8(4) », M Langford, B. Porter, R Brown et J Rossi (eds), *The Optional Protocol to International Covenant on*

*Economic, Social and Cultural Rights : A Commentary* (Capetown: Pretoria University Law Press, 2016).

déterminer leur propre politique économique et sociale<sup>118</sup>

D'autres délégations d'États et de la société civile ont fait remarquer que s'il est nécessaire que les États soient libres d'identifier et de choisir les meilleures politiques pour réaliser les droits ESC, une déférence excessive envers les choix politiques des gouvernements a trop souvent été utilisée par les tribunaux pour refuser tout recours ou toute responsabilité significative envers les droits ESC, permettant à des questions telles que l'itinérance d'être définies comme des choix politiques plutôt que d'être traitées comme des violations des droits de la personne. En fin de compte, le critère déférence a été rejeté et remplacé par un critère relatif au caractère approprié, en utilisant une formulation tirée de la décision de la Cour constitutionnelle sud-africaine dans la célèbre affaire *Grootboom* sur le droit au logement<sup>119</sup> L'article 8, paragraphe 4, du PF-PIDESC, tel qu'adopté, est libellé comme suit :

*Lorsqu'il examine les communications qu'il reçoit en vertu du présent Protocole, le Comité détermine le caractère approprié des mesures prises par l'État Partie, conformément aux dispositions de la deuxième partie du Pacte. Ce faisant, il garde à l'esprit le fait que l'État Partie peut adopter un éventail de*

*mesures pour mettre en œuvre les droits énoncés dans le Pacte.*<sup>120</sup>

Le critère du caractère approprié pour évaluer le respect du droit au logement doit être distingué de la rationalité ou de l'examen du caractère approprié en droit administratif appliqué dans d'autres contextes juridiques au Canada et ailleurs. Le contrôle du caractère approprié des droits sociaux n'est pas un critère procédural comme cela peut être le cas avec l'examen par le droit administratif d'une action ou d'une décision gouvernementale spécifique. Les propositions pour ce type de critère d'examen dans le cadre du PF-PIDESC, qui permettrait d'évaluer si les mesures prises pour réaliser les droits ESC sont « inappropriées », ont été fermement rejetées lors de la négociation du PF-PIDESC. Le critère du caractère approprié dans le cadre du PF-PIDESC se rapproche de l'obligation, au titre de la législation sur les droits de la personne, d'adopter des mesures positives pour éliminer les obstacles systémiques à l'accessibilité et répondre aux besoins particuliers des personnes handicapées en se fondant sur le critère de la « contrainte excessive » ou sur le critère de la « limite raisonnable » en vertu de l'article 1 de la Charte

<sup>118</sup> Rapport du groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner les options en ce qui concerne l'élaboration d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, lors de sa première session à l'ONU Doc E/CN.4/2004/44 (2004), 23 février - 5 mars 2004, paragraphes 65-66; Bruce Porter, « The

Reasonableness of Article 8(4) - Adjudicating Claims From The Margins » (2009) 27:1 *Nordic Journal of Human Rights* 39.

<sup>119</sup> Bruce Porter, « Reasonableness and Article 8(4) »

<sup>120</sup> PF-PIDESC, article 8(4).

canadienne<sup>121</sup> Alors que les demandes individuelles tiennent compte des mesures d'adaptation raisonnable, les recours et l'évaluation du caractère approprié impliquent souvent des questions systémiques, comme dans l'affaire *Eldridge*, dans laquelle la Cour suprême est allée au-delà des mesures d'adaptation raisonnable des demandeurs individuels pour exiger la fourniture de services d'interprétation pour les personnes malentendantes dans tous les établissements de soins de santé publics et évaluer si les implications budgétaires justifieraient le fait de ne pas les fournir<sup>122</sup> Ces dernières années, il est malheureusement devenu plus difficile pour les personnes handicapées de convaincre les cours et tribunaux de s'intéresser aux questions systémiques liées aux demandes individuelles. Dans l'affaire *Moore c. Colombie-Britannique*, en vertu de la législation sur les droits de la personne, la Cour suprême a annulé le recours systémique d'un tribunal, limitant le recours à Jeffrey Moore, le demandeur individuel. Ce précédent a été invoqué par le défendeur et le tribunal dans l'affaire de la Nouvelle-Écosse

mentionnée ci-dessus pour refuser les recours systémiques aux personnes handicapées qui demandent d'avoir accès à des mesures de soutien et à des logements pour vivre de façon autonome<sup>123</sup>

L'examen du caractère approprié de la prise de décision en matière de droits sociaux en vertu des normes internationales relatives aux droits de la personne prend pour point de départ la nécessité de prendre des mesures positives pour réaliser les droits en s'attaquant aux problèmes systémiques ou politiques qui entraînent des violations des droits des individus. Elle remet donc en question une culture juridique canadienne qui s'est montrée réticente à statuer sur des revendications de droits susceptibles d'obliger les gouvernements à adopter des mesures positives pour remédier à l'inégalité systémique et au désavantage touchant de manière disproportionnée certains groupes. L'examen du caractère approprié des droits sociaux n'a pas besoin d'être appliqué pour contester une loi, une politique ou une action gouvernementale particulière, comme la

<sup>121</sup> Assemblée générale de l'ONU, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit au logement, A/72/128; Andrea Broderick, « Harmonisation and cross-fertilisation of socio-economic rights in the human rights treaty bodies : disability and the reasonableness review case study », *Laws (Special Issue Disability Human Rights Law)*, vol. 5, n° 4 (2016) p. 14.

<sup>122</sup> *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, paragraphes 79 et 94. Dans l'affaire *Eldridge*, la Cour a statué que l'évaluation des mesures positives qui pourraient être nécessaires pour satisfaire à l'obligation d'adaptation raisonnable fondée sur un critère de contrainte excessive peut être prise en compte, en vertu de l'article 1 de la Charte, comme une évaluation des limites raisonnables, de la proportionnalité et de

l'atteinte minimale. Pour une analyse de la convergence entre l'examen du caractère approprié des droits ESC et la proportionnalité, voir Young, Katharine. « Proportionality, Reasonableness, and Economic and Social Rights », Vicki Jackson & Mark Tushnet (eds.), *Proportionality: New Frontiers, New Challenges.*, Cambridge University Press, 2017).

<sup>123</sup> Voir, par exemple, *Moore c. Colombie-Britannique (Education)*, 2012 CSC 61, [2012] 3 R.C.S. 360 paragraphes 54-71; *Beth MacLean, Sheila Livingstone, Joseph Delaney et Mafty Wexler, pour la Disability Rights Coalition (plaignants) - et - le procureur général de la Nouvelle-Écosse (défendeur) - et - la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse* Décision de la commission d'enquête sur le cas prima facie (cas HRC n° 1414-0418) (4 mars 2019) (*Beth Maclean et al c. AG Nova AG*) pp 98-105.

Cour d'appel de l'Ontario l'a jugé nécessaire pour qu'une contestation de l'inaction en matière d'itinérance en vertu de la Charte soit justiciable. Il s'agit plutôt d'un examen du caractère approprié fondé sur les critères du PIDESC, afin d'évaluer le respect de l'obligation positive prévue à l'article 2(1) du PIDESC de prendre des mesures raisonnables pour réaliser le droit au logement, par tous les moyens appropriés et au maximum des ressources disponibles.

La culture juridique dominante a tendance à identifier les violations des droits de la personne lorsqu'elles impliquent une action gouvernementale, mais elle est moins encline à considérer l'absence d'action comme une violation des droits de la personne, même si les conséquences pour les demandeurs de droits sont tout aussi graves, voire plus. Cela correspond à la conception dominante des droits de la personne aux États-Unis, axée sur les intérêts de la liberté et la protection de l'individu contre l'ingérence du gouvernement. Même dans les pays où les droits sociaux et économiques constitutionnels exigent explicitement des gouvernements qu'ils agissent et adoptent des mesures, les revendications de droits ont toujours tendance à se concentrer sur la contestation de l'action gouvernementale, comme dans le cas

des expulsions, plutôt que de contester l'inaction ou les réponses inadéquates aux problèmes systémiques tels que l'itinérance. La plupart des affaires relatives au droit au logement en Afrique du Sud ont été engagées pour contester des expulsions, bien que les décisions dans ces affaires se soient de plus en plus concentrées sur les obligations positives de fournir un logement alternatif lorsque l'expulsion était inévitable. De même, la plupart des pétitions soumises et liées au droit au logement en vertu du PF-PIDESC ont contesté des expulsions. Le Comité a précisé les obligations positives de traiter les problèmes systémiques dans ces cas également, en considérant les obligations de l'État de traiter les problèmes systémiques à l'origine des expulsions généralisées et de garantir l'accès au logement après une expulsion<sup>124</sup>

Bien que les expulsions soient répandues et graves, tant en Afrique du Sud qu'au Canada, et qu'elles constitueront certainement un problème systémique important à traiter dans le cadre de la Loi sur la SNL,<sup>125</sup> il sera important d'encourager les groupes concernés à aller au-delà du paradigme dominant des droits de la personne qui se concentre sur la contestation des actions gouvernementales. Les soumissions doivent être encouragées à soulever les problèmes systémiques

<sup>124</sup> Voir la discussion de *Ben Djazia et al c. Espagne* E/C.12/61/D/5/2015 ci-dessous.

<sup>125</sup> Voir la soumission dans le cadre de la Loi sur la SNL du Centre for Equality Rights in Accommodation et du National Right to Housing Network, *Addressing the Evictions and Arrears Crisis : A Proposal for a Federal Government Residential Support Benefit* (18

février 2021) disponible sur <https://housingrights.ca/wp-content/uploads/CERA-NRHN-2021-Addressing-the-Evictions-and-Arrears-Crisis.pdf>.

d'inaction ou de négligence qui ont eu tendance à échapper à l'examen des droits de la personne dans le passé. L'éducation publique autour de la Loi sur la SNL et de la procédure de soumission devrait essayer d'encourager les soumissions des communautés affectées par l'absence de mesures pour réaliser le droit au logement, plutôt que de se concentrer sur les contestations d'actions ou de lois particulières.

# 5

## ***Principes du caractère approprié : Les enseignements tirés de l'affaire Grootboom c. Afrique du Sud***

La décision de la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud dans l'affaire *Grootboom c. Afrique du Sud* est devenue la décision la plus influente en matière de droits ESC et dans le jugement des affaires impliquant le droit au logement. Comme la décision a été la première à définir un critère de caractère approprié pour évaluer la conformité avec la réalisation progressive du droit au logement, et que son approche générale a ensuite été incorporée dans le PF-PIDESC en tant que critère international, elle fournit une orientation essentielle pour l'examen des soumissions liées aux questions

systemiques dans le cadre de la Loi sur la SNL.

L'arrêt *Grootboom* ne met bien évidemment pas le point final à la question du caractère approprié. Il est plus adéquat de le considérer comme la première incursion dans une nouvelle forme d'adjudication encore en cours de perfectionnement. Le critère international intégré à partir de ce jugement évolue désormais au titre du PF-PIDESC, et les tribunaux, les institutions des droits de la personne et les demandeurs du droit au logement du monde entier continueront à développer de nouvelles approches - y compris au Canada en vertu de la Loi sur

la SNL. Il est toutefois utile d'explorer quelques-uns des principes clés de l'examen du caractère approprié mis en évidence lors de l'affaire *Grootboom*, et qui devraient être reconnus comme des principes essentiels de l'examen du caractère approprié en vertu du droit international relatif aux droits de la personne tel qu'il est appliqué dans le cadre de la Loi sur la SNL<sup>126</sup>

L'affaire *Grootboom* a été la première dans laquelle la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud a été appelée à évaluer le respect de l'obligation prévue à l'article 26 de la Constitution sud-africaine de « prendre des mesures raisonnables, législatives et autres, dans la limite des ressources disponibles, pour parvenir à la réalisation progressive [du droit d'accès à un logement adéquat] »<sup>127</sup> L'affaire a été introduite par 900 plaignants, dont 510 enfants, qui vivaient sous des bâches en plastique sur un terrain de sport à Wallacedene, sans accès à l'eau ou à des installations sanitaires ni abri sûr contre le vent et la pluie. La communauté avait été forcée de quitter un établissement précaire, puis avait été expulsée d'un terrain privé avant d'installer ses abris de fortune sur

le terrain de sport. Irene Grootboom était l'un des leaders de la communauté et défenseur du droit au logement. Les plaignants n'ont pas contesté l'action du gouvernement, telle que l'expulsion de leurs terres précédemment occupées. Ils ont plutôt invoqué l'engagement constitutionnel de prendre des mesures raisonnables pour réaliser le droit au logement afin de contester l'absence de réaction de leurs gouvernements face à leur situation désespérée. C'est la raison pour laquelle cette décision a été particulièrement utile pour élaborer un critère permettant d'évaluer le respect des obligations positives découlant de l'article 2(1) du PIDESC.

Le premier principe de l'examen du caractère approprié émerge de cette structure de base de la demande *Grootboom*. Le point de départ de l'analyse du caractère approprié doit être la situation des demandeurs ou des communautés affectées, qui doit s'entendre par rapport aux promesses de dignité et d'égalité de valeur qui sont au cœur des droits de la personne. Les programmes, les politiques, les lois et les autres réponses aux problèmes systémiques doivent être envisagés sous

<sup>126</sup> L'histoire de l'examen du caractère approprié en Afrique du Sud a également connu quelques revers dans les applications ultérieures, où une plus grande déférence envers les gouvernements et une moindre attention aux intérêts de dignité des demandeurs ont conduit à des résultats différents. L'un de ces cas est l'affaire *Lindiwe Mazibuko & Others c. la ville de Johannesburg & autres*, affaire CCT 39/09, [2009] ZACC 28, dans laquelle une importante revendication du droit à l'eau dans les établissements précaires a été rejetée. Lucy Williams a comparé l'approche de l'examen du caractère approprié dans l'affaire *Mazibuko* avec celle de la Cour fédérale allemande (FCC) dans l'affaire *Hartz IV*. Dans ce dernier cas, la Cour fédérale allemande a estimé qu'une réduction du niveau du revenu de subsistance était incompatible avec la clause de dignité contenue

dans la Loi fondamentale allemande et a exigé du gouvernement qu'il le recalcule sur une base empirique solide et selon des méthodes rationnelles plutôt que selon des estimations aléatoires. (BVerfG 05.11.2019, 1 BvL 7/16). Lucy Williams estime que la différence de qualité de l'adjudication est due au fait que la Cour fédérale allemande s'est davantage engagée en faveur de la dignité de la communauté concernée et a accepté une relation plus dialogique avec le gouvernement. (Lucy Williams, « The Role of Courts in the Quantitative-Implementation of Social and Economic Rights: A Comparative Study, 3 *Constitutional Court Review* 142 (2010))

<sup>127</sup> *Constitution de la République d'Afrique du Sud*, 10 décembre 1996, section 26.

l'angle de l'expérience des demandeurs dans leur situation.

Ce principe soutient l'accent mis par la Loi sur la SNL sur la facilitation de la participation des détenteurs de droits dans l'adjudication des questions systémiques liées au droit au logement. Il est essentiel d'encourager et de faciliter la participation des groupes concernés aux audiences devant la Commission d'examen ou aux discussions avec le Défenseur fédéral du logement dans le cadre de l'examen d'un problème systémique, afin de garantir que l'analyse du caractère approprié repose sur les expériences des personnes concernées. Si les auteurs des soumissions ne sont pas eux-mêmes membres des communautés touchées, il sera impératif que le Défenseur fédéral du logement puisse les identifier et entrer en contact avec ceux qui sont directement affectés, pour s'assurer que leurs expériences sont prises en compte, qu'ils définissent dans leurs propres termes la signification du droit à un foyer dans lequel vivre en paix, en sécurité et dans la dignité et qu'ils identifient les mesures appropriées requises pour réaliser ce droit.

Le second principe, lié au premier, est que le caractère approprié doit être évalué en référence aux valeurs des droits de la personne, notamment la dignité inhérente à la personne. L'arrêt *Grootboom* est souvent cité en référence pour les caractéristiques générales d'une politique en matière de logement raisonnable, mais il ne

s'agissait pas seulement d'un examen de la politique en matière de logement. Il s'agissait plus fondamentalement d'évaluer la réponse des différents gouvernements à des êtres humains vivant dans des « conditions intolérables » dont les circonstances ne démontrent que trop clairement que « la promesse de la Constitution d'une dignité et d'une égalité pour tous reste pour beaucoup un rêve inaccessible »<sup>128</sup> et de déterminer si cette réponse était conforme aux obligations positives de réaliser progressivement le droit au logement en vertu de la nouvelle Constitution. La dignité se trouvait au cœur de cette dimension de l'analyse du caractère approprié :

*La Constitution vaudra infiniment moins que le papier sur lequel elle est rédigée si le caractère raisonnable de l'intervention de l'État en matière de logement est déterminé sans égard à la valeur constitutionnelle fondamentale de la dignité humaine. L'article 26, lu dans le contexte de la Déclaration des droits dans son ensemble, doit signifier que les défenseurs ont droit à une action raisonnable de la part de l'État en toutes circonstances et en tenant particulièrement compte de la dignité humaine. En bref, je souligne que les êtres humains doivent être traités comme des êtres humains*<sup>129</sup>

Le troisième principe clé est que les politiques et les programmes de logement doivent donner la priorité aux besoins des groupes marginalisés et

<sup>128</sup> *Grootboom*, paragraphe 2.

<sup>129</sup> *Ibid*, paragraphe 83.

vulnérables et s'engager directement envers les besoins et les droits de ceux qui sont laissés pour compte. Les indicateurs généraux de l'ensemble des progrès réalisés en matière de logement sont utiles, en particulier s'ils comprennent des données désagrégées permettant de rendre compte de la situation de groupes particuliers, mais les statistiques ne témoignent pas de l'expérience de l'exclusion sociale ou de la stigmatisation, ni des causes profondes de l'inégalité systémique. La Cour dans l'affaire *Grootboom* a noté que : « Il ne suffit pas de satisfaire au critère du caractère approprié pour démontrer que les mesures sont capables de réaliser une avancée statistique dans la réalisation du droit..... La Constitution exige que chacun soit traité avec soin et attention. Si les mesures, bien que statistiquement efficaces, ne répondent pas aux besoins des personnes les plus désespérées, elles risquent de ne pas remplir le critère. »<sup>130</sup>

Le quatrième principe, qui peut être dérivé de l'affaire *Grootboom*, est que l'évaluation du caractère approprié doit aborder le racisme systémique et les autres formes de discrimination, en reconnaissant l'interdépendance du droit au logement avec d'autres droits, en particulier le droit à l'égalité et à la non-discrimination. Dans le contexte sud-africain, cela signifiait qu'il était nécessaire de s'assurer que le caractère approprié était évalué dans le contexte des objectifs de transformation de la

Constitution et de l'impératif de s'attaquer à l'héritage de l'apartheid en matière d'inégalités sociales profondes et au rôle central que le droit au logement peut jouer dans ce projet de transformation<sup>131</sup> Dans le contexte canadien, cela signifie qu'il est nécessaire de s'assurer que les problèmes systémiques sont abordés dans le cadre d'un projet de transformation plus large visant à lutter contre le colonialisme, le racisme systémique, l'inégalité économique de plus en plus ancrée, la ségrégation de classe et la destruction des communautés précaires par la financiarisation. Les mesures visant à résoudre les problèmes systémiques pour la réalisation du droit au logement doivent être conçues pour soutenir la réalisation de tous les droits de la personne, en tenant compte des autres mouvements sociaux et des luttes pour l'égalité.

Le cinquième principe est que, si le caractère approprié exige des réponses significatives aux questions soulevées par des communautés particulières et des demandeurs de droits, il doit également être éclairé par la nécessité de réponses politiques globales qui répondent aux besoins et aux circonstances d'autres groupes. Cela est lié aux préoccupations en matière de « polycentricité » de l'allocation des ressources et des décisions politiques des gouvernements. Le fait de répondre aux besoins de certains demandeurs de

<sup>130</sup> *Ibid*, paragraphe 44.

<sup>131</sup> *Ibid*, paragraphes 22-25. Pour une excellente analyse de l'affaire *Grootboom* comme point de départ d'un projet de constitutionnalisme

transformateur en Afrique du Sud, voir Sandra Liebenberg. *Socio-Economic Rights. Adjudication under a Transformative Constitution*. (Claremont: Juta, 2010)

droits ou de régler un problème systémique faisant l'objet d'une demande peut avoir des répercussions sur la capacité du gouvernement à en régler d'autres.

La polycentricité des décisions relatives à l'allocation des ressources a été citée à l'appui des arguments selon lesquels les gouvernements sont les mieux placés pour évaluer et répondre aux besoins et aux droits concurrents - pour choisir, par exemple, s'il faut consacrer des fonds à la garde d'enfants, à l'assurance-maladie ou au logement social. Les expériences des dernières décennies ont toutefois montré que les gouvernements ne sont bien placés pour répondre à des besoins et des droits concurrents que s'ils sont engagés dans le projet plus large des droits de la personne et s'il existe des processus garantissant que les droits de la personne de ceux dont les besoins et les intérêts risquent d'être ignorés sont pris en compte de manière adéquate. La Loi sur la SNL offre un mécanisme par lequel les demandeurs de droits peuvent être entendus lorsque leurs droits ont été négligés, afin que des mesures appropriées puissent être identifiées et mises en œuvre. Néanmoins, les conclusions et les recommandations du Défenseur fédéral du logement et de la Commission d'examen devront s'assurer qu'ils ont intégré diverses perspectives, qu'ils ont pris en compte l'interaction de divers intérêts, dont certains peuvent être des besoins et des droits concurrents, et qu'ils ont examiné la manière dont un problème systémique peut se manifester différemment à

travers le pays, dans différentes communautés.

Le processus non contradictoire prévu par la Loi sur la SNL reposera sur la volonté des gouvernements de fournir les informations nécessaires sur les politiques actuelles et les demandes concurrentes. Ce processus de dialogue devrait permettre d'éviter les situations où le gouvernement pourrait rejeter les conclusions et les mesures recommandées au motif qu'elles n'ont pas été suffisamment éclairées par une compréhension des demandes concurrentes et des contraintes de ressources. Il appartiendra au gouvernement de fournir toute information nécessaire à l'examen du caractère approprié de son programme et de ses réponses politiques aux problèmes systémiques. Dans le cadre d'une approche contradictoire plus formelle, il incombe aux auteurs des soumissions d'établir une violation prima facie du droit au logement, puis au gouvernement de justifier les limites de sa réponse. L'approche dialogique de la Loi sur la SNL devrait permettre davantage d'échanges, mais le principe de base s'appliquera, à savoir qu'il appartient au gouvernement de fournir les informations nécessaires pour évaluer le caractère approprié de ses programmes et politiques.

Le sixième principe affirmé dans l'affaire *Grootboom* est que toutes les sphères du gouvernement doivent travailler ensemble pour développer un plan coordonné, le gouvernement au niveau national assumant la responsabilité d'exercer un leadership à cet égard.

«Chaque sphère de gouvernement doit accepter la responsabilité de la mise en œuvre de parties particulières du programme, mais la sphère nationale du gouvernement doit assumer la responsabilité de veiller à ce que les lois, les politiques, les programmes et les stratégies soient adéquats pour répondre aux obligations de l'État en vertu de la section 26.»<sup>132</sup> Une stratégie ou un plan national doit être complet, attribuer clairement les responsabilités et les tâches aux différentes sphères du gouvernement et garantir la disponibilité des ressources financières et humaines appropriées<sup>133</sup>

Enfin, le septième principe est que les politiques et les programmes en matière de logement raisonnable doivent être souples et adaptés à l'évolution des besoins et des circonstances, ils doivent être constamment ouverts à des corrections fondées sur la gouvernance participative. Dans le cadre de la Loi sur la SNL, cela signifie que la stratégie sur le logement doit être adaptée aux nouvelles questions mises en lumière par l'examen des soumissions par le Défenseur fédéral du logement, ainsi qu'aux conclusions et aux mesures recommandées découlant de ces examens ou des audiences devant la Commission d'examen.

Certains se sont demandé s'il fallait suivre l'approche adoptée par la Cour constitutionnelle en Afrique du Sud,

étant donné les résultats mitigés des programmes de logement dans ce pays. Lorsqu'il a été rapporté qu'Irene Grootboom était décédée «sans logement», il a été suggéré qu'une approche plus traditionnelle qui fournirait un remède individuel était nécessaire. En fait, la Cour constitutionnelle s'était assurée, lors de l'examen de l'affaire, qu'Irene Grootboom ainsi que d'autres membres de la communauté avaient bénéficié d'un abri, d'eau et d'installations sanitaires de base. Lorsqu'elle est décédée, Mme Grootboom figurait sur une liste d'attente, établie en fonction de la priorité accordée aux personnes les plus démunies. Le nom de Grootboom Street a été donné à une rue située à proximité des logements permanents qui ont été construits. La plupart des municipalités d'Afrique du Sud intègrent désormais des «allocations Grootboom» dans les programmes de logement afin de s'assurer que les personnes se trouvant dans les situations les plus désespérées ne soient pas ignorées. Une évaluation de l'issue de l'affaire concluant qu'il s'agissait d'un échec, car cela n'a abouti à aucun recours individuel est peut-être trop ancrée dans un paradigme traditionnel des droits.

Il ne fait cependant aucun doute que l'Afrique du Sud n'a pas réussi à se conformer aux exigences de la réalisation progressive ou des critères du

<sup>132</sup> *Grootboom*, paragraphe 40.

<sup>133</sup> *Ibid*, paragraphe 39. Voir également la déclaration du CDESC à propos des programmes et des politiques raisonnables. Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, *An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the*

« *Maximum of Available Resources* » under an *Optional Protocol to the Covenant*, UNDESCOR, 38e session, UN Doc E/C.12/2007/1, (2007)

caractère approprié. Comme le reconnaît le juge Yacoob, auteur de l'arrêt, la réalisation du droit au logement repose sur la bonne foi et l'intégrité morale des gouvernements. Bien que l'arrêt Grootboom ait servi de base à une partie de la jurisprudence mondiale sur le droit au logement, la réalisation du droit au logement en Afrique du Sud dépend toujours du respect par les gouvernements de leurs obligations. L'année dernière, à l'occasion du vingtième anniversaire de l'arrêt Grootboom, le juge Yacoob s'est exprimé :

*L'arrêt Grootboom a offert au gouvernement la possibilité de se conformer à ses obligations en matière de logement et lui a fourni des orientations à cet égard. L'arrêt Grootboom a été rédigé en partant du principe que nous disposions d'un gouvernement de bonne foi, d'un gouvernement composé de personnes conscientes de leur responsabilité publique, d'un gouvernement qui aurait de la compassion pour les pauvres, un gouvernement qui, à tous les niveaux, comprendrait la souffrance des personnes privées de logement, qui comprendrait la souffrance des personnes en situation de pauvreté, et ferait ce qu'il peut pour y remédier.*

*L'affaire Grootboom est un échec non pas en raison de Grootboom [le jugement], mais parce que nous n'aurions jamais pu prévoir et ne*

*pouvions rien faire contre la corruption, la cupidité, l'égoïsme et le manque d'attention envers les pauvres dont nous avons été témoins de la part du gouvernement jusqu'à présent. J'ai honte.»<sup>134</sup>*

L'Afrique du Sud est en difficulté, mais elle possède encore une culture des droits de la personne incroyablement dynamique dont le Canada peut s'inspirer. La situation aurait été bien pire en Afrique du Sud s'il n'y avait pas eu de droit constitutionnel au logement, ni d'Irene Grootboom pour l'exiger au nom des personnes se trouvant dans les situations les plus désespérées. L'une des leçons que le Canada peut tirer des défis auxquels l'Afrique du Sud a été confrontée est qu'il est difficile de renverser une inégalité ancrée et qu'il est important d'empêcher l'inégalité et la ségrégation socio-économiques de s'enraciner au Canada. Comme les défenseurs canadiens l'ont appris à Genève, il est également important de pouvoir éprouver de la honte pour son pays lorsqu'il ne respecte pas ses engagements en matière de droits de la personne, comme le fait le juge Yacoob pour le sien. Il est difficile de mesurer les effets pratiques de la reconnaissance du droit au logement ou de tout autre droit humain fondamental. Et il est quelque peu dangereux de suggérer que les protections des droits de la personne universels dans le droit national devraient être remises en question si elles ne se sont pas traduites par des résultats socio-économiques vérifiables,

<sup>134</sup> Matthew Wilhelm-Solomon, « Irene Grootboom's Unbuilt House » *New Frame*. (5 octobre 2020).

là où les gouvernements n'ont pas respecté ces droits.

# 6

## ***Engagement significatif***

L'une des retombées les plus importantes de l'approche du caractère approprié développée dans l'arrêt *Grootboom* a été le passage à des approches plus participatives, inclusives et dialogiques de l'arbitrage en matière de droits sociaux. Cela s'accorde bien avec le modèle d'adjudication et de recours participatif basé sur la procédure de soumission et le rôle du Défenseur fédéral du logement de la Loi sur la SNL.

Dans son analyse séminale de la décision *Grootboom* et du « constitutionnalisme transformatif », Sandra Liebenberg a suggéré que l'examen du caractère approprié peut répondre à la problématique des

questions politiques polycentriques en adoptant une approche plus dialogique de l'adjudication des droits, en introduisant des stratégies participatives fondées sur les droits dans la gouvernance et en permettant à la société civile de devenir un agent de changement social, ce qui est moins susceptible de se produire lorsque l'accent est mis sur une décision de justice<sup>135</sup>. Elle a toutefois constaté que le défi consistait à ne pas perdre de vue les prescriptions inaltérables relatives aux droits de la personne dans le processus de « démocratisation » de leur mise en œuvre. La Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud a besoin d'autres jugements faisant autorité, qui, selon

---

<sup>135</sup> Sandra Liebenberg, Sandra Liebenberg, « Participatory Justice in Social Rights Adjudication », *Human Rights Law Review* (2018) 623-649.

Liebenberg, devraient fournir des interprétations substantielles du droit au logement et préciser ce que sa réalisation exige<sup>136</sup>

L'approche développée par la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud dans le contexte des affaires de droit au logement favorise l'introduction d'un modèle plus inclusif et communautaire d'une adjudication des droits sociaux basé sur le critère du caractère approprié, désigné par « engagement significatif » Ce concept s'est maintenant répandu dans le cadre de son application visant à définir la participation fondée sur les droits et sera un concept utile à appliquer dans le contexte de la Loi sur la SNL.

L'engagement significatif a été introduit pour la première fois en 2004 dans l'affaire *Port Elizabeth Municipality c. divers occupants*<sup>137</sup>, dans laquelle la municipalité a entrepris d'expulser un groupe de familles occupant un terrain privé. Les résidents occupants étaient prêts à partir s'ils pouvaient disposer d'un autre terrain, mais la municipalité a refusé de fournir un terrain, au motif qu'elle ne devait pas accorder un traitement préférentiel à ces familles par rapport aux autres familles de la liste d'attente pour un logement et un terrain. La Cour constitutionnelle a refusé d'ordonner l'expulsion, car les occupants n'avaient nulle part où aller, mais au lieu d'ordonner la fourniture

d'un logement de remplacement, la Cour a ordonné à la municipalité de s'engager de manière significative auprès des occupants d'une manière qui respecte leurs droits. Cela a nécessité un changement dans la relation de pouvoir et dans la manière dont les autorités interagissent avec les résidents des établissements précaires. La Cour a statué que « ceux qui cherchent à obtenir une expulsion doivent être encouragés à ne pas s'appuyer sur les concepts de squatteurs sans visage et anonymes qu'il convient d'expulser de manière automatique en tant que nuisances sociales odieuses. Une telle approche stéréotypée n'a pas sa place dans la société envisagée par la Constitution; la justice et l'équité exigent que chacun soit traité comme un individu porteur de droits ayant droit au respect de sa dignité. »<sup>138</sup>

Dans une affaire ultérieure, *Occupants du 51 Olivia Road*, la Cour constitutionnelle a établi que toute municipalité souhaitant expulser des personnes doit d'abord garantir un engagement significatif visant à trouver des solutions pratiques<sup>139</sup> Dans l'affaire *Résidents de la communauté Joe Slovo, Western Cape c. Thubelisha Homes et autres*, le concept a été étendu de sorte à couvrir tout un processus de relocalisation et de développement du logement<sup>140</sup> Une ordonnance d'expulsion a été autorisée pour faciliter

<sup>136</sup> Ibid, pp 40-41.

<sup>137</sup> *Port Elizabeth Municipality v divers occupants* (2004). 12 BCLR 1268 (CC).

<sup>138</sup> *Port Elizabeth Municipality v Various Occupiers* (2004). 12 BCLR 1268 (CC) paragraphes 39, 41, 43,

<sup>139</sup> *Occupants du 51 Olivia Road et autres c. Ville de Johannesburg et autres* (2008) 5 BCLR 475 (CC) paragraphes 14, 17-18, 20, 24-30.

<sup>140</sup> *Résidents de la communauté de Joe Slovo, Western Cape c. Thubelisha Homes et autres* [2009] 9 BCLR 847 (CC) paragraphes 117, 202.

le développement de logements abordables sur le site, mais elle exigeait que les résidents et les demandeurs se voient attribuer 70 % des nouvelles maisons à construire sur le site ainsi qu'un engagement significatif et continu envers les résidents concernant le processus de relocalisation, tout au long du processus<sup>141</sup> La décision du tribunal visait à modifier ce qui semblait être devenu une approche descendante dans laquelle la consultation des résidents signifiait simplement qu'ils recevaient des informations et des rapports sur les décisions prises par d'autres. Il était nécessaire qu'un autre type de processus émerge, basé sur un engagement significatif, dans lequel les résidents seraient des partenaires dans les processus décisionnels.

Un engagement significatif exige que les droits de participation soient plus que procéduraux. Cela comprend des droits substantiels aux résultats des processus fondés sur les droits qui sont compatibles avec le droit au logement, interprétés et appliqués de manière à respecter la dignité et les droits des membres de la communauté concernée. La négociation et le dialogue fondés sur les droits deviennent ainsi le moyen de déterminer ce qui est raisonnable et donc conforme au droit au logement.

Les intérêts fondamentaux en matière de dignité au cœur du critère du caractère approprié ne peuvent être évalués que dans le contexte de

l'expérience vécue par les personnes dont les droits doivent être défendus. Il est donc important d'établir des processus en dehors de la salle d'audience pour permettre à cette évaluation de se poursuivre par un engagement significatif. Ou, en termes plus concrets, ce sont les membres de la communauté affectée qui sont les plus à même de déterminer quelle option de réinstallation est compatible avec leur dignité et leurs autres intérêts. Il n'est pas nécessaire que le tribunal établisse ce point, il doit uniquement clarifier ce qui doit être réalisé pour que le résultat soit conforme au droit au logement. Cette clarification modifie la dynamique du pouvoir entre les autorités et les résidents, car ce sont désormais les intérêts de la dignité des résidents et leur droit de choisir où ils veulent vivre qui, dans une certaine mesure du moins, orienteront le processus vers un résultat conforme aux droits.

La consultation et l'engagement significatifs sont souvent utilisés de manière interchangeable, mais l'engagement significatif peut être distingué de la consultation de deux manières. Tout d'abord, l'engagement significatif exige un véritable partenariat dans la prise de décision, alors que la consultation peut avoir lieu avant que les décisions ne soient prises par d'autres. Ensuite, la consultation n'exige pas de résultat particulier, alors qu'un engagement significatif doit permettre de respecter le droit au logement. S'il

<sup>141</sup> *Résidents de la communauté de Joe Slovo, Western Cape c. Thubelisha Homes et autres* [2009] 9 BCLR 847 (CC); Lilian Chenwi, « Implementation of Housing Rights in South Africa : Approches et

stratégies » (2015) 24 *Journal of Law and Social Policy* 68, 78-80.

s'appuie sur un engagement significatif, le rôle du tribunal devient différent, il n'est plus là pour déterminer après coup si des droits ont été violés, mais pour clarifier les droits au début et tout au long du processus, de sorte que la négociation et la participation de la communauté puissent être compatibles avec le droit au logement. Cela permet de réaliser le droit au logement dans le cadre d'initiatives plus locales, les résidents étant engagés en tant que titulaires de droits pour régler les détails de la délocalisation d'une manière qui tienne compte de leur situation, respecte leur dignité et aboutisse à des résultats conformes à leur droit au logement dans les circonstances données<sup>142</sup> Si ces processus sont intégrés dans le processus décisionnel local, l'intervention des tribunaux devient inutile dans la plupart des cas.

Des inquiétudes quant à l'engagement significatif dans le contexte sud-africain ont été exprimées, suggérant que le tribunal ne devrait pas renoncer à sa responsabilité de faire respecter les droits normatifs des groupes défavorisés afin de s'appuyer sur des processus dans lesquels le déséquilibre du pouvoir peut invariablement rester un problème. Comme le note Liebenberg, « les groupes marginalisés et défavorisés courent le risque que ces valeurs normatives soient diluées dans les délibérations des parties prenantes dans lesquelles ils manquent de sources de

pouvoir politiques, économiques ou alternatives par rapport aux participants publics et privés mieux dotés en ressources. »<sup>143</sup> Le défi d'un engagement significatif consiste à s'assurer que le cadre normatif du droit au logement est fermement ancré tout au long du processus et que les titulaires de droits ont accès aux ressources, aux informations et aux connaissances nécessaires pour garantir qu'ils sont en mesure de défendre leurs droits de manière adéquate.

Le concept d'engagement significatif peut être utile dans la mise en œuvre de la Loi sur la SNL. Le Défenseur fédéral du logement, en facilitant la participation et l'engagement des membres des groupes vulnérables ou des personnes touchées par des problèmes systémiques de logement, peut donner aux communautés les moyens d'utiliser la Loi sur la SNL comme cadre pour un engagement significatif avec les gouvernements ou les acteurs privés. Cela signifie qu'il peut être important pour le Défenseur fédéral du logement de clarifier les exigences du droit au logement au début et tout au long du processus d'engagement avec les communautés affectées, plutôt que d'appliquer une approche plus traditionnelle consistant à engager la communauté à évaluer les faits avant d'appliquer les normes des droits de la personne pour aboutir à des constatations et recommander des

<sup>142</sup> Pour comprendre l'idée d'engagement significatif, voir Lillian Chenwi & Kate Tissington, *Engaging meaningfully with government on socio-economic rights A focus on the right to housing* (Community Law Centre University of the Western Cape, 2010),

<sup>143</sup> Sandra Liebenberg, « Participatory Justice in Social Rights Adjudication », *Human Rights Law Review* (2018) 623-649.

mesures. L'engagement auprès des communautés pourrait être défini de manière plus adéquate comme un processus par lequel elles sont capables de défendre leur droit au logement et de négocier des solutions aux problèmes systémiques. Dans certains cas, ils peuvent s'en remettre au défenseur fédéral du logement ou à une Commission d'examen pour faire des constatations et recommander des mesures, mais dans d'autres cas, des solutions fondées sur les droits peuvent émerger du processus d'engagement significatif lui-même.

Compte tenu de la préoccupation soulevée par Sandra Liebenberg concernant la « dilution » du cadre normatif, il est important pour le Défenseur fédéral du logement et les communautés impliquées dans l'engagement direct de s'appuyer sur un ensemble cohérent de conclusions et de recommandations. Comme susmentionné, les lignes directrices, les déclarations, les protocoles ou les commentaires qui clarifient les exigences du droit au logement peuvent fournir un cadre permettant aux détenteurs de droits de se défendre. Cette approche reconnaît la différence importante, évoquée plus haut, entre l'engagement pris dans la stratégie sur le logement de 2017 et la version initiale déposée de la législation, prévoyant la consultation des groupes affectés et la participation au Conseil national du logement, mais sans aucun cadre normatif clair en matière de droits de la personne, et la version finale de la législation, visant à s'engager auprès des

communautés affectées en tant que titulaires de droits, sur la base d'un mandat clair pour favoriser la réalisation progressive du droit au logement.

En utilisant l'analogie consistant à prendre des mesures d'adaptation raisonnables dans le cas des personnes handicapées, l'application du critère du caractère approprié fondée sur un cadre normatif solide reconnaît que la signification du droit dans chaque cas sera différente et devra être déterminée par un processus d'engagement et de négociation, mais que les droits eux-mêmes ne sont pas négociables et que l'approche doit être cohérente et homogène afin de donner un sens clair à ce qui constitue le respect des droits de la personne.

Concrètement, cela pourrait signifier, par exemple, qu'en réponse à une soumission sur les loyers de plus en plus inabordables dans de nombreuses villes, ou sur les expulsions généralisées, le Défenseur fédéral du logement pourrait s'engager auprès des communautés, de la société civile, les experts et les responsables gouvernementaux dans un processus ouvert de dialogue et d'exploration des alternatives informées par les normes internationales des droits de la personne. Les processus existants seraient évalués et des alternatives seraient identifiées sur la base des normes internationales en matière de droits de la personne. Cela signifie que la dignité, les droits et les expériences des personnes concernées doivent être au cœur de l'analyse, que l'expulsion ne doit être envisagée qu'en dernier recours, qu'un engagement significatif auprès

des personnes concernées doit exister, que l'expulsion ne doit pas entraîner l'absence de domicile fixe et que toutes les protections procédurales nécessaires, y compris l'accès aux tribunaux, doivent être préservées. « L'adjudication » informelle du respect du droit au logement deviendrait alors un processus participatif plutôt qu'un processus réservé au seul Défenseur fédéral du logement.

L'évaluation du caractère approprié peut, par le biais d'un engagement significatif, générer une exploration collaborative, ouverte et inclusive, facilitée dans certains cas par le Défenseur fédéral du logement, mais menée autant que possible par les titulaires de droits, sur la manière de mettre en œuvre le droit au logement en termes concrets. Les mesures recommandées au ministre ou à d'autres acteurs pour favoriser la réalisation progressive du droit au logement peuvent émerger d'un engagement significatif auprès des communautés, assorti de recherches et de consultations avec des experts. Ce type de processus ouvert et participatif peut contribuer à générer un consensus autour des critères normatifs et des mesures recommandées. Il ne s'agit peut-être pas simplement de conclusions et de recommandations du Défenseur fédéral du logement, mais plutôt de mesures pour la réalisation du droit au logement autour desquelles les communautés se mobilisent et qui bénéficient déjà d'un certain consensus et engagement. Cela permet au processus d'adjudication informelle de

mieux s'intégrer aux processus politiques, de sorte que les mesures recommandées en matière de droits de la personne sont renforcées par les demandeurs de droits politiquement habilités. Cependant, comme mentionné ci-dessus, en ce qui concerne les mécanismes internationaux des droits de la personne, ce processus repose sur l'accès de la société civile et des organisations communautaires à des financements et à d'autres soutiens afin de faciliter un engagement significatif.

### **L'arbitrage du droit au logement dans le cadre du PF-PIDESC**

Le développement du critère du caractère approprié dans le cadre du PF-PIDESC ne fait que débiter. Le PF-PIDESC n'est en vigueur que depuis sept ans et seuls 26 États l'ont ratifié. En revanche, le PF-PIDCP est en vigueur depuis quarante-quatre ans et a été ratifié par 116 États. Néanmoins, les décisions du CDESC sur le fond dans deux affaires relatives au droit au logement (de nombreuses autres n'ont pas satisfait aux conditions de recevabilité) donnent une bonne indication de la manière dont le critère du caractère approprié est appliqué. Cette jurisprudence précoce peut

orienter l'examen des soumissions en vertu de la Loi sur la SNL<sup>144</sup>

Dans l'affaire *I.D.G. c. Espagne*<sup>145</sup>, le Comité a examiné une allégation selon laquelle l'auteur n'avait pas bénéficié d'un préavis suffisant ou d'un accès aux tribunaux avant une expulsion résultant d'une saisie hypothécaire. S'agissant de la première affaire relative au droit au logement dans le cadre du PF-PIDESC, le Comité a saisi l'occasion pour réaffirmer que le « droit de l'homme à un logement convenable est un droit fondamental » qui « doit être assuré à toutes les personnes, quels que soient leurs revenus ou leur accès aux ressources économiques, et les États parties doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit »<sup>146</sup>

Dans cette affaire, le CDESC a appliqué le critère du caractère approprié pour évaluer le respect de l'obligation de garantir l'accès à des recours effectifs. Le Comité a souligné que la réalisation progressive prévue à l'article 2(1) n'impose pas seulement des obligations à remplir dans l'avenir, mais aussi des obligations à effet immédiat et susceptibles de faire l'objet d'un recours effectif. Les États parties doivent réaliser les droits énoncés dans le Pacte « par tous les moyens appropriés, notamment par l'adoption de mesures législatives »

*Cette exigence inclut l'adoption de mesures qui garantissent l'accès à des recours judiciaires effectifs pour la protection des droits reconnus dans le Pacte, puisque, comme le Comité l'a noté dans son Observation générale n° 9, « il ne peut y avoir de droit sans recours pour le protéger. » Par conséquent, en vertu de l'obligation énoncée au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, les États parties doivent veiller à ce que les personnes dont le droit à un logement convenable peut être affecté, par exemple, par des expulsions forcées ou des saisies hypothécaires, aient accès à un recours judiciaire effectif et approprié*<sup>147</sup>

Les Constatations du Comité ont réaffirmé l'obligation des États de garantir des protections procédurales contre les expulsions, en précisant qu'elles s'appliquent également aux cas de saisies hypothécaires. Les protections requises comprennent un préavis adéquat et raisonnable pour toutes les personnes concernées et l'accès à l'aide juridique visant à garantir que les personnes concernées aient la possibilité de participer à des procédures juridiques pour défendre leurs droits<sup>148</sup>

Dans cette affaire, le CDESC a également fait le premier pas vers l'instauration d'un processus plus ouvert

<sup>144</sup> Pour une analyse de la jurisprudence complète à ce jour dans le cadre du PF-PIDESC, voir Sandra Liebenberg, « Between Sovereignty and Accountability: The Emerging Jurisprudence of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights Under the Optional Protocol. » *Human Rights Quarterly* 42.1 (2020) 48.

<sup>145</sup> *I.D.G. c. Espagne* E/C.12/55/D/2/2014.

<sup>146</sup> *Ibid.*

<sup>147</sup> *Ibid.*, paragraphes 11.3 - 11.4.

<sup>148</sup> *Ibid.*

et participatif en vertu du PF-PIDESC que celui existant dans d'autres procédures de plainte. Il a autorisé la première soumission d'un tiers «amicus» par l'organisation internationale ESCR-Net, en coalition avec trois autres organisations de défense des droits ESC de premier plan, afin de fournir des informations sur le contexte plus large de la crise des expulsions et des saisies hypothécaires en Espagne. Les ONG ont proposé que le CDESC saisisse l'occasion offerte dans le cadre de cette affaire pour clarifier les obligations de l'Espagne de s'attaquer au problème systémique des saisies hypothécaires généralisées.

Dans ses constatations, le CDESC a mis en lumière les soumissions des ONG relatives à la saisie de 400 000 hypothèques en Espagne et un cadre juridique qui continue de favoriser les institutions financières au détriment des intérêts des personnes concernées. Les constatations décrivaient la manière dont les ONG avaient renvoyé le Comité à son commentaire précédent pour insister auprès de l'Espagne afin qu'elle prenne des mesures visant à garantir que, lors de saisies, les expulsions «ne peuvent avoir lieu que dans des circonstances exceptionnelles, après avoir évalué toutes les alternatives possibles, y compris d'autres moyens de payer la dette, en consultation avec la communauté ou l'individu concerné, en donnant toutes les garanties d'une procédure régulière, comme un recours

effectif et un délai de préavis adéquat et raisonnable, et en s'assurant que l'expulsion ne laissera pas la personne concernée sans domicile ou avec un risque d'autres violations des droits de la personne»<sup>149</sup> Le Comité a toutefois refusé de s'engager sur les questions systémiques plus larges soulevées par les intervenants, se concentrant plutôt sur le manque de protections procédurales de la notification régulière qui était plus directement en cause pour l'auteur.

Comme l'observe Sandra Liebenberg, cette première décision sur le droit au logement «représente une approche prudente et progressive du Comité dans la construction de sa légitimité normative. En l'absence d'une contestation frontale de la compatibilité de fond de la loi espagnole sur l'exécution des hypothèques au titre de l'article 11 du Pacte, le Comité a cherché à faire progresser la responsabilité du droit au logement par une interprétation rigoureuse des exigences d'équité procédurale dans le cadre des expulsions découlant des procédures de saisie hypothécaire.»<sup>150</sup>

Le Comité a toutefois abordé les questions systémiques liées à l'accès à la justice dans son exposé des mesures correctives requises pour garantir la non-répétition du déni d'accès à la justice dans le cas de l'auteur. Il convient que l'État partie veille à ce que sa législation régissant les expulsions et les

<sup>149</sup> Ibid, paragraphes 6.1 - 6.5.

<sup>150</sup> Sandra Liebenberg, « Between Sovereignty and Accountability: The Emerging Jurisprudence of the United Nations Committee on Economic, Social and

Cultural Rights Under the Optional Protocol. » *Human Rights Quarterly* 42.1 (2020) : 48

saisies soit conforme aux obligations découlant du PIDESC, notamment en ce qui concerne l'accessibilité des recours juridiques, les mesures législatives ou administratives visant à garantir que les constatations sont signifiées en personne et le renforcement des protections contre la vente aux enchères d'un logement ou une procédure d'expulsion sans avis préalable<sup>151</sup>

Il convient de noter que, même si le CDESC n'a pas adopté les propositions faites par les ONG ayant reçu le statut d'amicus curiae pour aborder les questions systémiques plus larges liées aux saisies hypothécaires généralisées en Espagne à l'époque, la description détaillée des soumissions des ONG a fourni un forum important permettant que la voix de la société civile soit entendue et diffusée. Les ONG concernées ont salué cette décision, dont la portée est toutefois limitée, et l'ont invoquée pour soutenir une campagne en faveur d'un engagement plus important permettant d'accéder à la justice en vertu des droits ESC dans les ODD 2030.<sup>152</sup>

Cette approche du rôle de l'amicus dans l'examen des pétitions est conforme à l'aspiration du CDESC à un modèle de décision plus participatif. Il s'agit d'une approche qui devrait également être appliquée dans le cadre de la Loi sur la SNL, qui souligne de la même manière l'importance de l'engagement et de la participation des groupes affectés et des «groupes ayant une expertise en

matière de droits de la personne et de logement» La Loi sur la SNL reconnaît que, comme pour les procédures internationales d'arbitrage du droit au logement, il est important d'impliquer de nombreux autres acteurs afin de promouvoir le respect du droit au logement et favoriser une compréhension commune de ses exigences. Les constatations des organes de surveillance des traités sont davantage fondées sur le dialogue dans leur rapport de décisions, elles détaillent les soumissions des parties avant de décrire la décision de l'organe de surveillance des traités. Le CDESC a été en mesure de fournir une plateforme pour la soumission par les ONG afin de soulever des questions plus larges, tout en limitant ses propres conclusions et recommandations aux questions qui ont été plus expressément soulevées par la pétition elle-même. Il sera tout aussi important pour le Défenseur fédéral du logement et la Commission d'examen de veiller à ce que les demandeurs et les défenseurs des droits soient en mesure de soulever des questions importantes et de soumettre des demandes stratégiques au gouvernement, tout en maintenant l'indépendance du Défenseur fédéral du logement et de la Commission d'examen, en veillant à ce que les conclusions et les mesures recommandées soient adaptées aux soumissions, fondées sur les normes internationales en matière de droits de la personne et basées sur les preuves.

<sup>151</sup> Ibid, paragraphe 17.

<sup>152</sup> Daniela Ikawa et Chris Grove, *Historic step towards access to justice for ESCR violations at UN* (openDemocracy, 1 décembre 2021)

Dans l'affaire ultérieure de *Djazia et Bellili c. Espagne*, le CDESC a été en mesure de s'engager plus directement dans les obligations substantielles des États de traiter les problèmes systémiques d'itinérance et d'accessibilité financière. L'affaire concernait une famille avec deux jeunes enfants qui s'est retrouvée sans abri après avoir été expulsée à la fin du bail d'un appartement privé. Le Comité a également fait de nouvelles avancées en matière de « justice participative ». Elle a accordé le statut d'intervenant à une coalition de huit organisations internationales de défense des droits de la personne et du logement, dont Amnesty International et ESCR-Net, ainsi qu'au Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit au logement, afin qu'ils puissent présenter leurs observations sur les dimensions systémiques de l'affaire. Le rôle du Rapporteur spécial dans les soumissions relatives à une question systémique examinée par le Comité présente des parallèles évidents avec la disposition de la Loi sur la SNL chargeant le Défenseur fédéral du logement de faire des soumissions au Comité d'examen dans le cadre des audiences sur une question systémique.

La décision *Djazia et Bellili* a établi un certain nombre de critères normatifs pour l'évaluation des obligations de l'État en matière de droit au logement. Le Comité a tout d'abord fermement rejeté les arguments avancés par l'Espagne selon lesquels, dans la mesure où l'expulsion dans cette affaire était liée

à la résiliation d'un contrat privé, le droit au logement prévu par le PIDESC ne s'applique pas. Le Comité a établi que « si un État partie ne prend pas les mesures appropriées pour protéger un droit énoncé dans le Pacte, sa responsabilité est engagée même si l'action qui a porté atteinte au droit en question a été menée par un individu ou une entité privée. Ainsi, bien que le Pacte établisse principalement des droits et obligations entre l'État et les individus, le champ d'application des dispositions du Pacte s'étend aux relations entre les individus. »<sup>153</sup>

Il s'agira d'un principe important à appliquer lors de l'examen des questions systémiques dans le cadre de la Loi sur la SNL. On a souvent tendance à penser que les obligations de l'État en matière de droit au logement sont liées à l'implication directe du gouvernement par le biais de programmes visant à créer une offre de logements ou à fournir une aide au loyer. Toutefois, les problèmes systémiques sont souvent liés à l'incapacité des gouvernements à réglementer l'investissement ou le développement privé, et l'obligation de réaliser le droit au logement « par tous les moyens appropriés » inclut l'obligation de réglementer les acteurs privés. Comme l'a noté l'ancien Rapporteur spécial sur le droit au logement dans son rapport sur la financiarisation du logement :

*Les obligations tripartites des États en matière de gestion des marchés*

<sup>153</sup> *Ben Djazia et al c. Espagne* E/C.12/61/D/5/2015 (*Djazia*), paragraphe 14.2.

*financiers et de réglementation des acteurs privés sont souvent interprétées de manière trop étroite. En vertu du droit international relatif aux droits de la personne, les obligations des États en matière d'investissement privé dans le logement et de gouvernance des marchés financiers vont bien au-delà de l'interprétation traditionnelle du devoir d'empêcher simplement les acteurs privés de violer activement les droits. L'hypothèse, soutenue par le néolibéralisme, selon laquelle les États devraient simplement laisser les marchés fonctionner selon leurs propres règles, sous réserve uniquement que les acteurs privés « ne fassent pas de mal » et ne violent pas les droits d'autrui, n'est tout simplement pas conforme à l'obligation importante de mettre en œuvre le droit à un logement convenable par tous les moyens appropriés, y compris des mesures législatives. L'État doit réglementer, diriger et s'engager auprès des acteurs du marché privé et des acteurs financiers, non seulement pour s'assurer qu'ils ne violent pas explicitement les droits, mais aussi pour s'assurer que les règles selon lesquelles ils opèrent et leurs actions sont compatibles avec la réalisation du droit à un logement convenable<sup>154</sup>*

La décision dans les affaires *Djazia et Bellili* a également réaffirmé le principe

de l'analyse du caractère approprié selon lequel les intérêts de la dignité et les circonstances particulières des personnes concernées doivent être le point de départ de l'analyse. Dans cette affaire, les circonstances d'une famille avec de jeunes enfants, qui s'est retrouvée sans abri, dormant dans leur voiture pendant plusieurs nuits, avec deux très jeunes enfants, ont conduit le Comité à affirmer que « les obligations de l'État en matière de droit au logement doivent être interprétées conjointement avec toutes les autres obligations relatives aux droits de la personne et, en particulier, dans le contexte d'une expulsion, avec l'obligation d'assurer à la famille la protection la plus large possible (art. 10 (1) du Pacte). »<sup>155</sup>

Le Comité a décrit l'application du critère du caractère approprié aux circonstances particulières des auteurs, précisant que l'expulsion de personnes devenant sans-abri constitue une violation *prima facie* du droit au logement et doit être justifiée par l'État comme étant inévitable dans les circonstances.

*Dans le cas où une personne est expulsée de son domicile sans que l'État n'accorde ou ne garantisse un autre logement, l'État partie doit démontrer qu'il a examiné les circonstances spécifiques du cas et que, bien qu'il ait pris toutes les mesures raisonnables, au maximum de ses ressources disponibles, il n'a*

<sup>154</sup> Conseil des droits de la personne des Nations unies, Rapport du rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable (18 janvier 2017) A/HRC/34/51.

<sup>155</sup> *Djazia*, paragraphe 15.4.

*pas été en mesure de faire respecter le droit au logement de la personne concernée. Les informations fournies par l'État partie devraient permettre au Comité d'examiner le caractère approprié des mesures prises conformément à l'article 8 (4) du Protocole facultatif<sup>156</sup>*

Le Comité a décrit le critère du caractère approprié comme exigeant de l'État qu'il fasse « tous les efforts possibles, en utilisant toutes les ressources disponibles, pour réaliser, de toute urgence, le droit au logement des personnes qui, comme les auteurs, sont dans une situation de besoin extrême »<sup>157</sup> Cela nécessite de prendre des mesures visant à traiter les problèmes systémiques et les causes structurelles des expulsions, ainsi que les circonstances individuelles des auteurs. « Le manque de logements est souvent le résultat de problèmes structurels, tels qu'un taux de chômage élevé ou des schémas systémiques d'exclusion sociale, qu'il incombe aux autorités de résoudre par une réponse appropriée, opportune et coordonnée, au maximum de leurs ressources disponibles. »<sup>158</sup> À titre de réparation, l'État partie était donc tenu d'engager une « véritable consultation » avec la famille et de veiller à ce qu'elle ait accès à un logement adéquat, ainsi que d'élaborer un plan global, assorti des ressources, indicateurs, délais et critères d'évaluation nécessaires à la réalisation

progressive du droit au logement des personnes à faible revenu<sup>159</sup>

Plusieurs aspects de cette jurisprudence précoce du CDESC dans le cadre du PF-PIDESC peuvent fournir une orientation pour l'approche adoptée par le Défenseur fédéral du logement et la Commission d'examen en matière d'examen du caractère approprié. Le premier est l'importance accordée par le Comité à la construction de ce que Liebenberg appelle sa « légitimité normative » Le Comité a fait preuve de rigueur en se référant aux commentaires précédents sur le droit au logement et en les appliquant soigneusement aux circonstances présentées dans des cas particuliers, de manière à développer une jurisprudence cohérente sur laquelle les États et la société civile peuvent s'appuyer pour identifier les exigences de la réalisation progressive du droit au logement. Le Comité s'est félicité des interventions des ONG de défense des droits de la personne et du Rapporteur spécial sur le droit au logement et a inclus des résumés substantiels de leurs soumissions dans ses constatations. Ceci est conforme à l'évolution vers une approche davantage basée sur le dialogue et participative de l'adjudication, qui engage d'autres acteurs dans la promotion d'un cadre normatif accepté, tout en continuant à maintenir l'indépendance du Comité par rapport aux parties.

Dans l'examen des communications écrites, le CDESC est limité par les

<sup>156</sup> *Ibid*, paragraphe 15.5.

<sup>157</sup> *Ibid*, paragraphe 17.5

<sup>158</sup> *Ibid*.

<sup>159</sup> *Ibid*.

procédures plus formelles des organes de traités de l'ONU et n'est pas en mesure d'instituer le type d'engagement communautaire et d'arbitrage participatif qui est envisagé dans le cadre de la Loi sur la SNL. Néanmoins, dans le cadre de ses propres limites institutionnelles, le CDESC a pris des mesures importantes en ouvrant la procédure de pétition et a ouvert la voie à un modèle de décision plus inclusif et

davantage basé sur le dialogue qui est axé sur la résolution des problèmes systémiques et la facilitation de la réalisation du droit au logement. Tout cela offre un soutien important au projet entrepris par le Canada avec l'adoption de la Loi sur la SNL.

# 7

## ***Maximum des ressources disponibles***

Les implications budgétaires des demandes de droits sociaux ont souvent été à l'origine du refus par les tribunaux et les gouvernements d'entendre et d'accorder un accès à la justice aux demandeurs de droits ESC, arguant que les organes ou les tribunaux des droits de la personne ne sont pas compétents pour interférer avec des décisions budgétaires complexes prises par les législateurs. L'analyse des soumissions dans le cadre de la Loi sur la SNL soulèvera fréquemment la question de savoir si les mesures susceptibles d'être requises peuvent être considérées comme raisonnables d'un point de vue budgétaire, et les implications budgétaires des mesures recommandées pourraient facilement devenir la raison pour laquelle les gouvernements refusent de les mettre

en œuvre. Le gouvernement fédéral peut se considérer mieux placé que le Défenseur fédéral du logement ou la Commission d'examen pour évaluer les besoins budgétaires concurrents et, sur cette base, rejeter les recommandations issues des processus de la Loi sur la SNLH. Cela compromettrait totalement la responsabilité effective envisagée dans la Loi sur la SNL.

L'inégalité socio-économique croissante et l'acceptation de la nécessité pour les demandeurs de droits sociaux d'avoir accès à la justice ont favorisé un engagement plus actif dans la budgétisation basée sur les droits de la personne et l'analyse de la manière dont le critère du « maximum des ressources

disponibles» doit être appliqué<sup>160</sup> Le CDESC a fait quelques progrès dans l'évaluation du respect du critère du maximum des ressources disponibles, en s'appuyant sur un large éventail de sources pour identifier les préoccupations liées à l'allocation des ressources par les États dans le contexte des examens périodiques. Le Comité s'est appuyé sur les buts et objectifs que l'État s'est engagé à atteindre dans le cadre d'accords internationaux ou de politiques, de programmes ou de plans nationaux; les recommandations des agences des Nations Unies et d'autres organisations ou experts qui ont évalué les ressources comparatives; les objectifs défendus par des experts, des groupes de la société civile, des communautés affectées et d'autres détenteurs de droits; et les comparaisons de données entre pays se trouvant dans une situation similaire, ou pour différents groupes de population au sein d'un pays<sup>161</sup>. Ces dernières années ont également vu émerger un certain

nombre d'initiatives visant à évaluer les progrès dans la réalisation des droits ESC sur la base des données disponibles qui comparent les progrès des États par rapport à la production économique et aux ressources disponibles. Il s'agit notamment de l'indice SERF (Social and Economic Rights Fulfilment)<sup>162</sup> qui a désormais été intégré à l'initiative de mesure des droits de la personne<sup>163</sup> et du cadre OPERA développé par le Centre pour les droits économiques et sociaux<sup>164</sup>

Comme indiqué dans le document préparé pour le compte du Réseau national du droit au logement, les allocations budgétaires pour le logement et les programmes connexes seront des indicateurs importants pour savoir si les stratégies nationales sur le logement actualisées respectent l'engagement de réalisation progressive. Le CDESC a clairement indiqué que les « ressources disponibles » comprennent les ressources susceptibles d'être rendues disponibles par des modifications du système fiscal et il sera

<sup>160</sup> Voir, par exemple, le HCDH et le Partenariat international pour le budget, *Realizing Human Rights through Government Budgets* (HCDH 2017); (Allison Corkery et Ignacio Saiz, "Progressive realization using maximum available resources : the accountability" in Jackie Dugard et al (eds) *Research Handbook on Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights* (Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing, 2020); Ann Blyberg, « Government Budgets and Rights Implementation », Jody Heymann (ed), *Making Equal Rights Real : Taking Effective Action to Overcome Global Challenges* (Cambridge University Press 2012) 198-201; Radhika Balakrishnan, James Heintz et Diane Elson, *Rethinking Economic Policy for Social Justice : The Radical Potential of Human Rights* (Routledge 2016); Aoife Nolan Putting ESR-based Budget Analysis into Practice : Addressing the Conceptual Challenges, A Nolan, R O'Connell et C Harvey (eds) *Human Rights and Public Finance : Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights* (2013), 41-57 ; Olivier de Schutter Public Budget Analysis for the Realization of Economic, Social and Cultural Rights: Conceptual Framework

and Practical Implementation, KG Young (ed) *The Future of Economic and Social Rights* (2019) 527-623; R Uprimny, S Chaparro Hernández & AC Araúo 'Bridging the Gap : The Evolving Doctrine on ESCR et « Maximum Available Resources », KG Young (ed) *The Future of Economic and Social Rights* (2019) 624-653.

<sup>161</sup> Allison Corkery et Ignacio Saiz, « Progressive realization using maximum available resources: the accountability » n. 87 p. 292.

<sup>162</sup> Sakiko Fukuda-Parr, Terra Lawson-Remer, et Susan Randolph, *Fulfilling Social and Economic Rights* (Oxford : Oxford University Press, 2015).

<sup>163</sup> Initiative de mesure des droits humains <https://humanrightsmasurement.org/fr/> et <https://rightstracker.org/fr/page/about?as=hi>

<sup>164</sup> CESR, « The OPERA Framework: Assessing Compliance with the Obligation to Fulfill Economic and Social Rights » (2012). Voir également les études de cas sur <http://cesr.org/opera-practice-case-studies-applying-cesrs-monitoring-framework>.

important d'examiner les effets du système fiscal sur le droit au logement, à la fois en termes d'effet sur les marchés du logement par le biais de subventions fiscales telles que celles accordées aux sociétés d'investissement immobilier ou aux propriétaires, et en termes de manque à gagner qui aurait pu être appliqué à des programmes liés au logement<sup>165</sup> Les comparaisons des budgets alloués au logement dans des pays comparables peuvent être utiles, tout comme les exemples d'autres pays et indiquent, par exemple, que l'itinérance peut être éliminée dans des pays disposant de ressources similaires ou inférieures.

Dans la plupart des cas, il est possible d'appliquer le critère du maximum de ressources disponibles sans procéder à une analyse budgétaire approfondie. Dans l'affaire *Djazia et Bellili*, par exemple, l'Espagne a fait valoir qu'il existait une pénurie de logements sociaux et que cette contrainte justifiait l'incapacité de l'État à assurer un logement à la famille lorsqu'elle est devenue sans domicile. Le Comité a estimé que les arguments de l'État étaient « insuffisants pour démontrer qu'il a fait tous les efforts possibles, en utilisant toutes les ressources disponibles, pour réaliser, de toute urgence, le droit au logement des personnes qui, comme les auteurs, sont dans une situation de besoin extrême »<sup>166</sup> Elle a noté que l'Institut du

logement de Madrid, où Djazia et Bellili avaient déposé leur demande, avait vendu près de 3 000 logements à des sociétés d'investissement, réduisant ainsi la disponibilité de logements publics par une mesure régressive<sup>167</sup>

Comme indiqué ci-dessus, il appartiendra au gouvernement de fournir les informations budgétaires pertinentes nécessaires pour évaluer les conséquences financières des mesures proposées par les communautés touchées, le Défenseur fédéral du logement ou la Commission d'examen. Dans le cadre de l'approche plus participative et davantage basée sur le dialogue de la Loi sur la SNL, cela peut prendre la forme d'un engagement du ministre à fournir toute information nécessaire à l'examen des soumissions ou d'une assistance du directeur parlementaire du budget pour fournir des estimations de coûts sur demande. Ce qu'il faut éviter, c'est une situation dans laquelle le Défenseur fédéral du logement ou une Commission d'examen recommande une mesure, pour la voir rejetée sur la base de préoccupations budgétaires qui n'ont pas été communiquées plus tôt.

<sup>165</sup> CDESC, Observation générale n° 24 : Obligations des États au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités commerciales (23 juin 2017) E/C.12/CG/24 paragraphes. 15, 23, 37.

<sup>166</sup> *Ibid*, paragraphe 17.5

<sup>167</sup> *Djazia* para 17.5

# 8

## ***Minimum fondamental et non-régression***

Dans son commentaire sur l'obligation de réalisation progressive dans l'Observation générale n° 3, le CDESC a identifié deux circonstances qui constituent une violation *prima facie* de l'article 2(1) et exigent un critère de justification nettement plus élevé. L'un est connu sous le nom de principe du « minimum fondamental » et l'autre sous le nom de « principe de non régression ».

Dans sa discussion sur le « minimum fondamental » des droits ESC, le CDESC a déclaré dans son Observation générale n° 3 que les États ont « l'obligation fondamentale d'assurer, au minimum, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits »<sup>168</sup> Si le Comité ne fait pas référence au concept de minimum fondamental dans les Observations

générales n° 4 ou 7 sur le droit au logement, il déclare dans l'Observation générale n° 3 « qu'un État partie dans lequel un nombre important de personnes sont privées de denrées alimentaires essentielles, de soins médicaux de base essentiels, d'un abri et d'un logement de base ou des formes les plus élémentaires d'éducation manque, à première vue, aux obligations qui lui incombent en vertu du Pacte »<sup>169</sup> Ce point de vue exprimé par le Comité a développé sur la base de sa vaste expérience de l'examen des rapports des États. Elle n'est cependant justifiée par aucune référence au texte du PIDESC et n'a pas été intégrée au texte du PF-PIDESC.

<sup>168</sup> CDESC, Observation générale n° 3.

<sup>169</sup> *Ibid.*

Les avocats d'Afrique du Sud ont exhorté la Cour constitutionnelle à adopter le concept d'obligations fondamentales minimales dans l'affaire *Grootboom*. La Cour a toutefois rejeté l'idée qu'un contenu minimal relatif au droit au logement puisse être déterminé de manière à s'appliquer en toutes circonstances<sup>170</sup> Il a noté que les besoins en matière de logement sont divers et nécessiteraient des définitions différentes pour les différents groupes. La Cour a conclu que la question, aux fins de la Constitution, n'est pas de savoir si le gouvernement a satisfait à un minimum hypothétique, mais « si les mesures prises par l'État pour réaliser le droit conféré par l'article 26 sont raisonnables »<sup>171</sup>

La confusion relative au concept controversé de minimum fondamental provient en partie du fait que le minimum fondamental semble être une obligation immédiate en toutes circonstances, indépendamment des contraintes de ressources. En réalité l'Observation générale n° 3 du CDESC affirme que « Pour qu'un État partie puisse invoquer le manque de ressources lorsqu'il ne s'acquitte même pas de ses obligations fondamentales minimum, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum »<sup>172</sup> En d'autres termes, elle est intégrée dans ce qui deviendra plus tard le critère du caractère approprié, qui exige que

ceux qui sont le plus dans le besoin fassent l'objet d'une attention prioritaire et que l'incapacité à satisfaire les besoins les plus fondamentaux sera très difficile à justifier pour un État sur la base du critère du maximum de ressources disponibles.

En plus des défis et des pièges évidents liés à la tentative d'identifier une exigence minimale « unique » du droit au logement, il existe des risques graves associés à l'utilisation de ce concept comme base, notamment dans un pays riche comme le Canada. La réalisation progressive et le critère du caractère approprié rejettent l'idée que le respect du droit au logement au Canada peut être mesuré par les mêmes critères que dans les pays démunis. Pourtant, le concept de minimum fondamental peut suggérer une sorte de minimum universel. Dans le contexte canadien, la prudence exprimée par le CDESC dans son Observation générale n° 4 s'applique en particulier : « il ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint, qui l'égalise, par exemple à l'abri fourni par un simple toit au-dessus de sa tête, ou qui le prend exclusivement comme un bien. »<sup>173</sup> Il est certainement approprié, dans le contexte canadien, qu'un critère de justification très strict soit exigé dans le cas des manquements aux violations les plus flagrantes du droit au logement, comme l'itinérance ou l'institutionnalisation des personnes handicapées. Ce type d'application de l'approche du minimum fondamental peut être intégré à l'analyse du caractère

<sup>170</sup> *Grootboom*, paragraphe 33

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> CDESC, Observation générale n° 3.

<sup>173</sup> CDESC, Observation générale n° 4, paragraphe 7.

approprié, afin d'exiger une action urgente en faveur des personnes se trouvant dans les circonstances les plus désespérées.

L'autre circonstance que le Comité a identifiée comme une violation *prima facie* nécessitant une justification plus rigoureuse de la part de l'État est ce que les observations générales du Comité appellent les « mesures délibérément régressive » ou le principe de « non-régression ». Ce concept concerne tout mouvement de recul par rapport à la jouissance du droit au logement, que ce soit de manière empirique, comme cela peut être démontré par des indicateurs d'itinérance ou de besoin impérieux de logement, ou par la suppression ou l'affaiblissement des protections législatives ou programmatiques, par exemple en affaiblissant les protections de la sécurité d'occupation ou de l'accessibilité au loyer. De telles mesures, y compris les mesures d'austérité résultant d'une large restriction budgétaire, ne peuvent être justifiées que dans des circonstances exceptionnelles. L'État doit démontrer que toute décision de réduire les protections ou la jouissance du droit au logement est fondée sur l'examen le plus approfondi possible, justifiée par rapport à tous les autres droits de la personne et que toutes les ressources disponibles ont été utilisées pour atténuer les effets négatifs. En période de crise économique et financière grave,

tous les changements ou ajustements budgétaires affectant les politiques doivent être temporaires, nécessaires, proportionnels et non discriminatoires<sup>174</sup>

L'application du principe de non-régression sera parfois utile dans le cadre de la Loi sur la SNL pour identifier les changements apportés aux programmes ou aux politiques qui ont un impact négatif direct sur les groupes vulnérables ou qui retardent les progrès dans la réalisation des objectifs et des délais visant à l'élimination d'itinérance et de la réalisation du droit au logement. Il sera particulièrement important d'identifier dans la législation les changements qui ont pour effet de supprimer les protections basées sur les droits sur lesquelles les titulaires de droits s'appuient. Le CDESC a identifié une mesure délibérément régressive dans son examen du Canada de 1998, à savoir l'abrogation de la Loi sur le Régime d'assistance publique du Canada et la suppression consécutive de l'obligation pour les provinces de fournir une aide sociale à un niveau permettant de répondre aux besoins fondamentaux, notamment le logement, et la suppression des programmes de logements sociaux<sup>175</sup>. Il s'agissait de la forme la plus dommageable de mesure régressive, car elle a créé les changements structurels ayant conduit à bon nombre des problèmes systémiques qui doivent aujourd'hui être traités dans le cadre de la Loi sur la SNL.

<sup>174</sup> *Djazia*, paragraphe 17.6.

<sup>175</sup> CDESC, Observations finales : Canada (1998) paragraphe 19.

# 9

## ***Discrimination systémique : Le PIDESC et les autres instruments relatifs aux droits de la personne***

Le droit à la non-discrimination et à l'égalité est un élément central du droit au logement en vertu du PIDESC et de l'évaluation des mesures raisonnables requises pour sa réalisation progressive. L'article 2(2) du PIDESC exige que le droit au logement soit exercé sans discrimination d'aucune sorte. Le CDESC a reconnu un large éventail de motifs de discrimination, notamment certains qui n'ont pas été pleinement reconnus en vertu de l'article 15 de la Charte, tels que le statut d'immigrant sans papiers, l'absence de domicile fixe et la condition économique et sociale<sup>176</sup>

Le CDESC a également souligné que le droit au logement est interdépendant des droits énoncés dans d'autres traités relatifs aux droits de la personne et doit être interprété comme tel. La Loi sur la SNL fait référence aux droits de la personne de manière plus large que le PIDESC lorsqu'elle reconnaît le droit au logement comme un droit humain fondamental « affirmé par le droit international relatif aux droits de la personne » L'engagement de la Loi sur la SNL en faveur de la réalisation progressive du droit au logement tel qu'il est reconnu dans le PIDESC implique donc des engagements en faveur de l'égalité réelle qui vont au-delà

---

<sup>176</sup> CDESC, Observation générale 20.

de ce qui a pu être reconnu par les tribunaux canadiens comme une discrimination interdite.

Le droit au logement dans la Loi sur la SNL ainsi que dans les stratégies parallèles fondées sur les distinctions doit être interprété conformément à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (la Déclaration des Nations Unies), y compris le droit à l'amélioration des conditions de logement, sans discrimination, et le droit de participer activement à l'élaboration et à la détermination des programmes de logement et des autres programmes économiques et sociaux les concernant et, dans la mesure du possible, d'administrer ces programmes par le biais de leurs propres institutions<sup>177</sup> La jurisprudence sur le droit au logement des femmes autochtones en vertu de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW), par le biais de ses procédures de pétition et d'enquête en vertu du Protocole facultatif au CEDAW (PF-CEDAW) que le Canada a ratifié, sera également pertinente.

Une décision du Comité de la CEDAW en vertu du PF-CEDAW a porté sur le droit au logement de Cecelia Kell, une femme autochtone appartenant à la communauté Behchokò dans les

Territoires du Nord-Ouest. Kell a admirablement présenté, sans être représentée, une communication décrivant la manière dont elle avait été expulsée de son domicile par un conjoint violent, puis privée d'un logement destiné aux ménages indigènes par l'autorité locale chargée du logement, dont son conjoint violent était membre du conseil d'administration. Alors qu'elle et ses enfants se remettaient dans un refuge pour femmes des violences que leur conjoint avait infligées, ce dernier a fait changer les serrures et s'est ensuite servi de sa position au sein de l'office du logement pour retirer son nom du bail.

Dans sa lutte pour retrouver sa maison, Kell s'est heurtée à un système juridique et à une culture juridique racistes et sexistes au sein des tribunaux et parmi les avocats. Pendant plus de dix ans, elle a cherché à récupérer son logement par le biais des tribunaux nationaux, sans succès. Ayant épuisé les recours internes, elle a présenté une communication au titre du PF-CEDAW, alléguant une discrimination croisée fondée sur le sexe, l'héritage culturel et l'état matrimonial. Sa plainte a été retenue par le comité de la CEDAW, qui a recommandé comme réparation :

- (i) La fourniture d'un logement dont la qualité, l'emplacement et la taille sont comparables à celui dont elle a été privée; et

<sup>177</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones : résolution/adoptée par l'Assemblée générale*, 2 octobre 2007, A/RES/61/295,

articles 21, 23. Voir également Assemblée générale des Nations unies, *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable* (17 juillet 2019) A/74/183.

- (ii) L'obtention d'une compensation monétaire appropriée pour les dommages matériels et moraux, proportionnelle à la gravité des violations de ses droits.

Le Canada a été tenu en outre :

- (i) De recruter et former davantage de femmes autochtones pour fournir une aide juridique aux femmes de leurs communautés, notamment en matière de violence domestique et de droits de propriété;
- (ii) De revoir son système d'aide juridique afin de s'assurer que les femmes indigènes ont accès à une représentation adéquate.

L'affaire Kell a été saluée comme une avancée dans la reconnaissance du droit au logement des femmes autochtones, et Cecelia Kell elle-même a été satisfaite après une si longue lutte<sup>178</sup> Cependant, comme le soulignent Lolita Buckner Inniss, Jessie Hohmann et Enzamaría Tramontana dans leur introduction à leur « réécriture » de la décision de la CEDAW, les constatations de la CEDAW n'ont pas abordé la manière dont le système juridique canadien « n'a pas reconnu Kell comme sujet de droits actifs et ne lui a pas reconnu la pleine capacité juridique », et n'ont pas permis

un engagement effectif avec elle en tant que femme autochtone aux prises avec un système juridique ayant refusé d'entendre sa revendication de son droit à la maison. Dans ses constatations, le Comité n'a pas non plus abordé la manière dont l'historique de la procédure par laquelle Celia Kell a satisfait à l'exigence « d'épuisement des recours internes » était inextricablement lié à la discrimination envisagée en matière d'accès au logement<sup>179</sup>

L'importante critique féministe et la réécriture de la décision de la CEDAW nous rappellent à quel point il est important d'entendre pleinement la voix et de prendre en compte les circonstances des individus et des groupes concernés par les soumissions dans le cadre de la Loi sur la SNL. Les expériences des femmes et des autochtones en matière de violations du droit au logement doivent être pleinement entendues. D'autre part, le riche débat que cette affaire a suscité, du fait qu'elle a déposé, sans être représentée, une communication et des observations à l'appui devant le Comité de la CEDAW, indique l'importance des mécanismes par lesquels les pétitions peuvent être présentées et l'espace juridictionnel revendiqué, lorsque le système juridique canadien délaisse les femmes marginalisées, colonisées ou racialisées. Rien de tout cela n'aurait été possible si le Canada n'avait pas ratifié le PF-CEDAW. De même, la Loi sur la SNL doit servir de mécanisme correcteur

<sup>178</sup> J Hohmann, *The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities* (Oxford, Hart Publishing, 2013) 39–41.

<sup>179</sup> Jessie Hohmann, Lolita Buckner Inniss et Enzamaría Tramontana, « Cecilia Kell v Canada »,

Loveday Hodson et Troy Lavers (eds), *Feminist Judgments in International Law* (Hart 2019)

essentiel lorsque le système de justice plus formel du Canada délaisse les femmes, les peuples autochtones ainsi que d'autres personnes.

Les diverses enquêtes et recommandations concernant les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées constituent une autre source importante pour l'élaboration de critères normatifs relatifs au droit au logement des femmes autochtones en vertu de la Loi sur la SNL et des stratégies fondées sur les distinctions. L'enquête lancée dans le cadre des procédures d'enquête de la CEDAW sur cette question met en évidence l'interconnexion entre la discrimination systémique dans le système juridique, l'insuffisance des logements dans les réserves, l'itinérance des femmes autochtones et leur expérience d'une violence nettement disproportionnée, autant de problèmes systémiques d'une importance cruciale qui devront être traités dans le cadre de la Loi sur la SNL et de stratégies fondées sur les distinctions<sup>180</sup>

La *Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées* est une autre source essentielle pour l'interprétation du droit au logement en vertu de la Loi sur la SNL. Comme l'indique le rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit au logement des personnes handicapées, il existe une formidable opportunité de

fertilisation croisée entre le « paradigme des droits des personnes handicapées » de la CRPD et l'obligation substantielle de réaliser le droit au logement en vertu du PIDESC<sup>181</sup>. De nombreux concepts développés pour mieux comprendre la discrimination systémique vécue par les personnes handicapées, comme la « construction sociale du handicap », permettent d'enrichir la compréhension des problèmes systémiques dans le cadre de la Loi sur la SNL. De même, les approches développées dans le cadre du PIDESC pour comprendre les obligations positives et la réalisation progressive peuvent aider le mouvement pour les droits des personnes handicapées à mieux aborder des questions telles que le nombre disproportionné de sans-abri parmi les personnes handicapées.

l'article 19 de la CRPD, qui garantit le droit de vivre de manière indépendante et d'être inclus dans la communauté représente une disposition particulièrement importante de la CRPD qui doit être directement intégrée à la compréhension du droit au logement dans la Loi sur la SNL. L'article 19 exige que les personnes handicapées aient la possibilité de choisir où et avec qui elles vivent et qu'elles aient accès à une gamme de services de soutien communautaire pour faciliter leur inclusion dans la communauté et prévenir l'isolement ou la ségrégation. Le critère à appliquer pour évaluer la

<sup>180</sup> Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Report of the inquiry concerning Canada under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (30 mars 2015) CEDAW/C/OP.8/CAN/1, paragraphe 112.

<sup>181</sup> Assemblée générale des Nations unies, Rapport du rapporteur spécial sur le logement convenable (12 juillet 2017) A/72/128.

mise en œuvre de ce droit est similaire dans sa formulation au critère mentionnant « tous les moyens appropriés » de l'article 2(1) du PIDESC. Dans l'article 19, cependant, il s'agit d'une obligation immédiate, non soumise à une mise en œuvre progressive dans le temps. Les États doivent adopter « des mesures efficaces et appropriées pour faciliter la pleine jouissance de ce droit par les personnes handicapées »<sup>182</sup>

Dans son dernier examen de la conformité du Canada à l'article 19, le Comité des droits des personnes handicapées a recommandé au Canada d'adopter une directive nationale sur le droit de vivre de façon autonome dans la communauté; d'adopter une approche du handicap fondée sur les droits de la personne dans tous les plans de logement; de veiller à ce que les provinces et les territoires établissent un calendrier de fermeture des institutions et créent un système complet de soutien à la vie communautaire; de veiller à ce que la législation sur l'accessibilité facilite l'inclusion dans la communauté; et de mettre en œuvre une prestation de services appropriée au sein des communautés des Premières nations<sup>183</sup>

<sup>182</sup> *Ibid*, article 19.

<sup>183</sup> Comité sur les droits des personnes handicapées, Observations finales : Canada (8 mai 2017) CRPD/C/CAN/CO/1.

<sup>184</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, adoptée et ouverte à la signature et à la ratification par la résolution 2106 (XX) de l'Assemblée générale du 21 décembre 1965.

La *Convention sur l'élimination de toutes les formes de racisme* (Convention on the Elimination of All forms of Racism, CERD) est unique parmi les traités internationaux relatifs aux droits de la personne car elle affirme le droit à la non-discrimination dans l'accès au logement, mais également le droit substantiel à la jouissance égale du *droit* au logement et des autres droits ESC<sup>184</sup> Le Comité CERD a recommandé d'accorder une plus grande attention au droit au logement et aux autres droits ESC des peuples autochtones, ainsi qu'aux mauvaises conditions de logement comme causes profondes de déplacement des enfants<sup>185</sup> Le Comité CERD n'a pas encore abordé de manière ciblée les problèmes importants de ségrégation raciale et de discrimination en matière de logement au Canada comme il l'a fait lors des examens des États-Unis d'Amérique<sup>186</sup>

La *Convention relative aux droits de l'enfant* (*Convention on the Rights of the Child*, CDE) est également une source pertinente pour l'interprétation du droit au logement au titre de la Loi sur la SNL, notamment parce que la Cour suprême du Canada a reconnu que le principe de « l'intérêt supérieur de l'enfant » énoncé dans la CDE devrait être pris en compte lors de l'exercice d'un pouvoir

<sup>185</sup> Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale - *Observations finales : Canada*, (4 avril 2012) CERD/C/CAN/CO/19-20 paragraphe 19; et Observations finales : Canada (13 septembre 2017) CERD/C/CAN/CO/21-23 paragraphe 28.

<sup>186</sup> Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), *Observations finales : États-Unis d'Amérique* (8 mai 2008) CERD/C/USA/CO/6 paragraphes 16, 31.

discrétionnaire fondé sur le critère du caractère approprié. Cela s'appliquerait aux cas d'expulsions dans lesquels les enfants sont forcés de quitter leur maison et souvent, par conséquent, leur école et leurs amis. Le Comité des droits de l'enfant s'est dit préoccupé par l'ampleur du phénomène des sans-abri parmi les familles avec enfants et par la situation des « enfants des rues » au Canada, notant que nombre d'entre eux sont des autochtones<sup>187</sup>

Il sera important que le travail du Défenseur fédéral du logement soutienne et bénéficie du travail des divers organes de traités des droits de la personne engagés dans l'évaluation et la formulation de recommandations concernant le respect par le Canada du

droit au logement et des autres droits en vertu du droit international relatif aux droits de la personne. Et inversement, les conclusions et les mesures recommandées pour le respect du droit au logement dans le cadre de la Loi sur la SNL peuvent contribuer à éclairer le travail des organes de traités internationaux. Le Défenseur fédéral du logement peut envisager de présenter des rapports aux organes de traités relatifs aux droits de la personne lors des examens du Canada et d'assurer le suivi des observations finales ou des points de vue pour veiller à leur mise en œuvre.

---

<sup>187</sup> Comité relatif aux droits de l'enfant de l'ONU (CRC), *Comité relatif aux droits de l'enfant de l'ONU* :

*Observations finales : Canada*, 27 octobre 2003, CRC/C/15/Add.215 paragraphes 40, 42, 54, 55.

# 10

## ***Droits internationaux de la personne et juridiction fédérale***

Lors des examens du Canada devant le CDESC, l'une des questions les plus troublantes a été la contestation de la compétence provinciale/territoriale sur de nombreux domaines des droits ESC, notamment de nombreux aspects liés au droit au logement. Il n'est pas bien vu dans les instances internationales des droits de la personne que le gouvernement fédéral, représentant l'État partie, réponde aux préoccupations concernant l'ampleur du phénomène des sans-abri ou l'insuffisance des barèmes d'aide sociale en déclarant simplement que ces questions relèvent de la compétence des provinces. Du point de vue des droits internationaux de la personne, l'État ne peut, en vertu de l'article 27 de la *Convention de Vienne sur le droit des*

*traités*, « invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité » Dans le cas des droits prévus par le PIDESC, la question est encore plus claire. L'article 28 du PIDESC stipule que : « Les dispositions du présent Pacte s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs. » On peut toutefois éprouver une certaine sympathie pour les représentants du gouvernement fédéral dans ces échanges invariablement tendus. L'article 27 de la *Convention de Vienne* n'a probablement pas beaucoup d'influence dans les réunions fédérales/provinciales/territoriales et les préoccupations exprimées par les organes de surveillance des traités ne retiennent pas beaucoup l'attention

dans les capitales provinciales et territoriales.

La préoccupation principale du CDESC est que lorsque l'on examine les procédures en place par lesquelles les différentes sphères du gouvernement au Canada coordonnent la mise en œuvre des droits ESC, il apparaît clairement qu'elles ont été inefficaces, non transparentes et non responsables. Le Comité a toujours recommandé d'améliorer ces procédures, mais il a invariablement été déçu par le manque de réponse<sup>188</sup>

Comment la Loi sur la SNL, en tant que loi fédérale s'engageant à réaliser progressivement le droit au logement, un engagement qui ne pourra jamais être respecté sans la coopération et l'engagement des provinces et des territoires, peut-elle alors éviter de s'embourber autour du fédéralisme émergeant à Genève ?

La Loi sur la SNL est une loi fédérale et doit être interprétée et appliquée comme telle. Elle n'aurait pas pu, par exemple, exiger des ministres provinciaux et territoriaux du logement qu'ils répondent aux conclusions et aux mesures recommandées de la manière dont cela est exigé du ministre fédéral. Mais au-delà de ces restrictions évidentes, la législation doit être interprétée de manière plus large, à la lumière de ses objectifs et de son contenu, et en reconnaissant que tous les ordres de gouvernement s'engagent à respecter le droit au logement affirmé

dans le droit international relatif aux droits de la personne, même s'ils ne l'ont pas déclaré dans la législation.

La Loi sur la SNL limite le contenu des mesures recommandées que le Défenseur fédéral du logement présentera au ministre fédéral aux questions relevant de la compétence fédérale. Cela semble logique. Il ne sert à rien de recommander des mesures pour lesquelles le gouvernement fédéral n'a pas compétence pour les mettre en œuvre. En outre, la Loi sur la SNL décrit les études initiées par le Défenseur fédéral du logement sur les conditions économiques, institutionnelles ou industrielles qui affectent le système de logement comme « concernant les questions sur lesquelles le Parlement a compétence » Cela semble moins logique. Le système de logement ne peut être analysé correctement à travers le prisme unique de la compétence fédérale. Cette dernière restriction a été mise en place, apparemment, pour apaiser les craintes des provinces de voir une personne nommée par le gouvernement fédéral « enquêter » sur leurs gouvernements. Pourtant, le Défenseur fédéral du logement ne dispose pas de pouvoirs d'enquête particuliers.

Le point important, cependant, est que la Loi sur la SNL **ne** limite **pas** les soumissions reçues aux domaines de compétence fédérale, elle ne restreint pas non plus les autres éléments du mandat du Défenseur, notamment la

<sup>188</sup> Observations finales 2006, paragraphe 12; 1998, paragraphe 52;

E/C.12/CAN/CO/6 23 mars 2016 paragraphes 7-8.

surveillance de la réalisation progressive du droit au logement ou l'évaluation des progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs et des échéanciers (qui doivent sûrement tenir compte des plans et des échéanciers provinciaux/territoriaux); l'analyse et la réalisation de recherches sur les problèmes systémiques de logement, la consultation des groupes touchés et des organisations de la société civile en ce qui concerne les problèmes systémiques de logement, la réception de soumissions ou la prestation de conseils au ministre.

Le cœur du mandat du Défenseur fédéral du logement est lié aux « questions systémiques » relatives au droit au logement. Les problèmes systémiques ne sont pas définis par une juridiction gouvernementale. Comme mentionné dans le Manuel des droits ESC du HCDH des institutions nationales des droits de la personne :

*Les violations des droits de la personne peuvent être soit individuelles, soit systémiques. Ces deux types de violation nécessitent des approches correctives différentes. Une violation individuelle affecte une personne ou un petit nombre de personnes, elle est souvent perpétrée par un ou un petit nombre d'individus. Les droits économiques, sociaux et culturels font généralement plus souvent l'objet de violations systémiques. Les causes et des effets des violations systémiques ont un large spectre, ils*

*découlent souvent de la manière dont la société est organisée sur le plan politique, social et économique. Il est souvent difficile d'identifier les auteurs individuels qui portent la responsabilité individuelle de violations systémiques. L'État dans son ensemble sera tenu responsable<sup>189</sup>*

Conformément à cela, et comme indiqué ci-dessus en ce qui concerne le critère du caractère approprié, l'analyse et les recherches du Défenseur fédéral du logement à propos des questions systémiques ainsi que de l'engagement auprès des groupes touchés et de la société civile prendront comme point de départ la nécessité de comprendre les circonstances des groupes touchés, et non pas une loi ou une action particulière d'un gouvernement particulier. Le processus de consultation, d'examen, d'engagement significatif auprès des personnes concernées et de dialogue avec les gouvernements aboutira, en fin de compte, à des mesures gouvernementales recommandées. Certaines peuvent concerner des domaines de compétence partagée et d'autres des domaines de compétence exclusive. Seuls les domaines qui relèvent d'une compétence fédérale exclusive ou partagée seront soumis au ministre fédéral. Mais d'autres recommandations émergeront des évaluations des problèmes systémiques liés à d'autres dimensions du système de logement : investisseurs, groupes de propriétaires,

<sup>189</sup> OHCHR, *Economic, Social and Cultural Rights: Handbook for National Human Rights Institutions*.

locataires, gouvernements provinciaux/territoriaux/municipaux, planificateurs, chercheurs, etc. Rien dans la Loi sur la SNL n'empêche le Défenseur fédéral du logement de communiquer ces recommandations à ceux à qui elles s'appliquent et ne pas le faire reviendrait le plus souvent à saper l'engagement visant à favoriser la réalisation progressive du droit au logement et l'examen des questions systémiques dans ce contexte. Le rôle du Défenseur fédéral du logement doit être interprété à la lumière de l'objectif de la Loi sur la SNL et de la Politique en matière de logement.

La limitation du contenu d'une question systémique à examiner par les commissions de révision à une question relevant de la compétence du Parlement constitue une restriction qui devra être gérée. Dans un tel cas, le Défenseur fédéral du logement est tenu de préparer un résumé des informations qui ont servi de base à l'identification du problème systémique de logement. Le Défenseur fédéral du logement devra donc identifier les aspects d'un problème systémique soumis à un comité susceptibles de justifier des mesures de la part du gouvernement fédéral. Mais la définition des « mesures » doit être large. Le fait que le ministre encourage les provinces et les territoires à travailler avec le gouvernement fédéral pour élaborer une stratégie conjointe sur l'itinérance des autochtones en milieu urbain pourrait constituer une « mesure ».

L'engagement en faveur du droit au logement au titre du droit international

relatif aux droits de la personne exige une coordination des différentes sphères du gouvernement. Cette coordination est en grande partie la responsabilité du gouvernement au niveau national. Il est de la compétence du gouvernement fédéral, et de sa responsabilité, de s'engager auprès des provinces afin de donner effet aux obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne. La compétence fédérale ne doit donc pas être considérée uniquement par rapport aux programmes fédéraux. Elle doit être évaluée par rapport au rôle du gouvernement fédéral dans la collaboration avec les provinces et les territoires, dans le contexte du fédéralisme coopératif et du respect des droits humains internationaux.

De nombreuses recommandations relèveraient de la « compétence » fédérale, même si le domaine de la politique du logement fait officiellement partie de la compétence provinciale et territoriale. Une enquête sur les expulsions généralisées, par exemple, pourrait amener le Défenseur à recommander au ministre d'agir par l'intermédiaire du Conseil du logement FPT afin d'élaborer une norme commune ou une réponse coordonnée à l'accessibilité financière, aux arriérés et aux expulsions dans tout le pays, en s'appuyant sur les normes internationales en matière de droits de la personne. La preuve de l'inadéquation des composantes d'hébergement en matière d'aide sociale dans les grandes villes pourrait conduire à recommander la convocation d'une réunion des

ministres des FPT ou d'autres responsables pour élaborer une stratégie commune. En d'autres termes, il est toujours de la compétence du gouvernement fédéral d'agir en tant que chef de file pour assurer une approche coordonnée et collaborative de la réalisation progressive du droit au logement dans les domaines de compétence provinciale.

Le gouvernement fédéral peut également jouer un rôle essentiel pour assurer la réalisation progressive du droit au logement au titre de la Loi sur la SNL en assortissant de conditions le financement fédéral du logement ou des autres programmes provinciaux/territoriaux. Les questions concernant les types de conditions devant être liées au financement pour réaliser la politique du gouvernement fédéral en matière de logement font partie des mesures qui peuvent être adressées au ministre, soit par le Défenseur fédéral du logement, soit par la Commission d'examen.

Il convient de rappeler que le déficit de logements sociaux auquel est confronté le gouvernement fédéral remonte au budget de 1995 dans lequel la *Loi sur le Régime d'assistance publique du Canada* (RAPC) a été révoquée. Le RAPC est un pilier central de la mise en œuvre du droit à un logement convenable et des autres droits ESC au Canada. En vertu du RAPC, les provinces et les territoires étaient tenus de fournir à toute personne dans le besoin, quelle qu'en soit la cause, une aide financière suffisante pour couvrir le coût des besoins fondamentaux, y compris le

logement, comme condition du partage des coûts par le gouvernement fédéral. Si une province ne répondait pas à cette exigence, la Cour suprême avait déterminé qu'une personne affectée par la non-conformité provinciale présumée devait se voir accorder la qualité pour agir « dans l'intérêt public » afin de porter la question de la conformité devant les tribunaux. Si le montant de l'aide sociale ne correspond pas raisonnablement aux coûts du logement et des autres besoins, le tribunal peut ordonner au gouvernement fédéral de retenir les paiements de transfert jusqu'à ce que le problème soit résolu. Ainsi, en vertu du RAPC, il existait, du moins selon la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, un droit à un recours effectif pour toute personne démunie d'une aide financière adéquate pour se procurer un logement.

Le déficit de logements sociaux généré par le retrait fédéral des programmes de logements sociaux après 1995 a été renforcé par un déficit de droits sociaux créé au même moment. Ce sont les antécédents historiques de la crise actuelle. Il serait insensé de restreindre les solutions aux problèmes systémiques qui sont l'héritage du budget de 1995 en restant axé uniquement sur le déficit de logements sociaux, sans s'engager dans le déficit parallèle des droits sociaux.

Le CDESC a continuellement exhorté le Canada à rétablir les critères liés aux accords de partage des coûts ou de financement avec les provinces en matière de droits ESC, en fondant ces recommandations sur l'obligation d'utiliser « tous les moyens appropriés »

pour réaliser les droits ESC. Le fait d'accorder des fonds aux provinces sans prendre les mesures appropriées pour garantir que ces fonds seront dépensés d'une manière conforme aux obligations partagées en vertu du droit international relatif aux droits de la personne constitue sans doute une violation du PIDESC. C'est certainement un élément qui devrait être envisagé parmi les mesures relevant de la compétence fédérale que le Défenseur fédéral du logement pourrait vouloir proposer en réponse à une soumission.

En réalité, il existe déjà des accords bilatéraux de partenariat en matière de logement avec l'ensemble des territoires et des provinces. Tous les accords, à l'exception de celui du Québec, engagent la province ou le territoire à mettre en œuvre des plans d'action triennaux qui :

*comprendront un soutien aux personnes les plus démunies, seront conformes aux principes de participation et d'inclusion, d'égalité et de non-discrimination, et de responsabilité, et s'inscriront dans l'approche fédérale du logement fondée sur les droits de la personne. Ce faisant, le plan d'action complétera l'objectif du NHS visant à contribuer à la réalisation progressive des obligations du Canada en matière de logement au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)<sup>190</sup>*

Les questions soulevées dans les soumissions pourraient bien donner au Défenseur fédéral du logement des raisons de recommander au ministre de déployer des efforts plus concertés pour promouvoir le respect de cette disposition ou, si elle ne s'avère pas efficace, de renforcer les dispositions des futurs accords.

Enfin, il sera important pour le gouvernement fédéral de tirer parti du fait que toute exigence imposée aux provinces et aux territoires d'aligner les programmes à frais partagés ou autres sur la Loi sur la SNL n'impose en réalité aucune exigence fédérale. Au contraire, cela doit être entendu comme un accord de conformité aux obligations et aux engagements partagés en matière de droits de la personne qui existent déjà pour les provinces et les territoires. Cela devrait permettre de formuler les recommandations d'une manière qui ne provoque pas de ressentiment à l'égard de l'intrusion fédérale dans les compétences provinciales/territoriales.

Le Québec, en particulier, a un engagement distinctif envers le PIDESC et est beaucoup plus susceptible d'accepter de se conformer à ses propres obligations en vertu du droit international relatif aux droits de la personne que d'accepter une condition imposée par le gouvernement fédéral. En 1976, lorsque le Canada a ratifié le PIDESC, le Québec a envoyé une copie signée à Ottawa pour informer le

<sup>190</sup> Voir, par exemple, l'Entente bilatérale entre la SCHL et l'Ontario en vertu de la Stratégie nationale

sur le logement de 2017, conclue le 1er avril 2018, annexe C.

gouvernement fédéral que le Québec avait « ratifié » le PIDESC. Le Bloc Québécois a été convaincu par une organisation de défense des droits de la personne au Québec d'appuyer un projet de loi d'initiative parlementaire, le projet de loi C-400, exigeant l'élaboration d'une stratégie nationale sur le logement fondée sur le droit au logement en vertu du PIDESC, après qu'une disposition ait été ajoutée pour distinguer le Québec sur cette base. L'article 4 du projet de loi C-400 stipule

que : « Le Québec peut, ayant ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, utiliser les avantages découlant de la présente loi dans le cadre de ses propres choix, de ses propres programmes et de sa propre stratégie en matière de logement sur son territoire. »<sup>191</sup>

---

<sup>191</sup> PROJET DE LOI C-400 1re session, 41e législature, 60-61 Elizabeth II, 2011-2012.

# 11

## Conclusion

Comme susmentionné, lorsque la délégation canadienne à l'Assemblée générale des Nations unies a refusé d'accueillir « les droits de la personne dans leur intégralité » par l'adoption du PF-PIDESC à l'occasion du 60<sup>e</sup> anniversaire de la DUDH, elle a insisté sur le fait que les gouvernements devraient être libres de choisir les politiques qu'ils jugent les plus raisonnables et que des droits tels que le droit au logement sont « définis de manière large et ne peuvent être soumis facilement à des évaluations quasi juridiques. » De même, au Canada, les tribunaux ont insisté sur le fait « qu'il n'existe pas de critère judiciaire suffisamment précis pour évaluer de manière générale si la politique en

matière de logement est adéquate ou si une priorité insuffisante a été accordée en général aux besoins des sans-abri »<sup>192</sup>

En examinant la manière dont le droit international relatif aux droits de la personne encadre la reconnaissance historique par la Loi sur la SNL du droit au logement en tant que droit humain fondamental, ce document a soutenu que la Loi sur la SNL représentait un rejet historique et décisif du refus d'accès à la justice pour le droit au logement. Toutefois, le document ne conteste pas que le droit au logement soit défini de manière large, comme l'a suggéré le Canada à l'ONU. L'élément qui mérite d'être défini de manière plus large est le « droit à un logement où l'on peut vivre en paix, en sécurité et dans la

---

<sup>192</sup> *Tanudjaja c. Canada (Procureur général)*, 2014 ONCA 852, paragraphe 33.

dignité.» Le document ne prétend pas non plus que l'évolution de la jurisprudence et des commentaires en droit international a défini précisément ce que signifie le droit au logement, de sorte que les tribunaux ou le gouvernement puissent trouver dans une observation générale ou un document des Nations unies une définition précise de ce qui constitue un logement convenable en toutes circonstances, afin de savoir exactement ce qui est requis.

Ce document a tenté de démontrer qu'en tant que droit fondamental inextricablement lié au droit à une vie digne et aux valeurs essentielles des droits de la personne affirmant l'égalité en dignité et en droits, le droit au logement est un droit dont la signification doit être clarifiée par un engagement significatif auprès des détenteurs de droits. Il n'est pas différent des autres droits fondamentaux, comme le droit à la vie, à la sécurité de la personne ou à l'égalité selon la Charte. Il sera difficile de connaître la véritable signification de ces droits tant que les personnes qui les revendiquent ne se les approprient pas et ne les appliquent pas à leur vie, tant que les tribunaux n'entendent et ne jugent pas les revendications qui mettent en lumière des circonstances particulières, et tant que les gouvernements ne remodèlent et ne repensent pas les politiques et les programmes à la lumière d'une compréhension croissante de la manière dont les droits s'appliquent dans différents contextes.

L'élaboration du contenu du droit au logement au titre de la Loi sur la NSH s'appuiera, en partie, sur des normes importantes ayant été reconnues dans les commentaires et la jurisprudence, notamment par le CDESC dans ses observations générales, ses observations finales sur le Canada et dans la jurisprudence en vertu du PF-PIDESC et des rapports thématiques et de mission du Rapporteur spécial des Nations Unies. Mais toutes les normes et tous les principes ayant permis de clarifier la manière dont le droit au logement doit être appliqué au titre du droit international doivent être interprétés et appliqués dans des contextes particuliers dans le cadre de la Loi sur la SNL, en relation avec des questions systémiques. Ce sont les processus mis en place par la Loi sur la SNL, les « mécanismes solides de responsabilisation » comme ils ont été décrits à la Chambre des communes, qui donneront un contenu et une signification au droit fondamental au logement en vertu de la Loi sur la SNL.

Nombreux sont ceux, au sein du gouvernement et ailleurs, qui ne savent toujours pas ce que signifie concrètement le droit au logement. Ils comprennent la valeur d'une approche fondée sur les droits si cela signifie consulter les groupes vulnérables et marginalisés afin de permettre aux gouvernements de mieux concevoir les programmes et d'obtenir de meilleurs résultats en matière de logement pour leurs administrés. Mais ils sont moins certains du sens de la reconnaissance du droit au logement en tant que droit

pouvant être revendiqué, jugé et soumis à des recours effectifs. Même dans le cadre des procédures dialogiques et participatives de la Loi sur la SNL, l'idée de revendiquer un droit au logement semble encore susciter des craintes de demandes irresponsables et ingérables exigeant que le gouvernement fournisse un logement à tout le monde.

Le gouvernement fédéral et les autres ordres de gouvernement renonceront-ils à leur résistance passée à reconnaître le logement comme un droit fondamental et à leur insistance pour que la politique en matière de logement soit laissée aux gouvernements ? C'est la question soulevée par la Loi sur la SNL. Et malgré le fait qu'il serait tout à fait incorrect de traiter les conclusions et les recommandations du Défenseur fédéral du logement et de la Commission d'examen au titre de la Loi sur la SNL comme de simples conseils politiques plutôt que comme des mesures jugées nécessaires au respect d'un droit fondamental, l'échec des gouvernements à mettre en œuvre l'architecture transformatrice des droits de la personne de la Loi sur la SNL n'est pas quelque chose qui peut être facilement contesté. Comme indiqué ci-dessus, l'obligation de mettre en œuvre de bonne foi les obligations internationales en matière de droits de la personne constitue une norme impérative du droit international relatif aux droits de la personne et, en tant que telle, une obligation légale pour le gouvernement fédéral. Toutefois, il est peu probable qu'un tribunal ordonne le

respect de cette obligation légale au titre de la Loi sur la SNL.

En fin de compte, la Loi sur la SNL, qui est une occasion unique de mettre en œuvre le droit au logement, peut être contrecarrée si un gouvernement a l'intention de le faire. Toutefois, même la Charte canadienne dispose d'une clause dérogatoire. En fin de compte, nous comptons sur la foi des gouvernements dans les droits de la personne, ou sur le fait qu'il serait politiquement dommageable de leur tourner le dos. Le défi de la Loi sur la SNL est de transformer l'affirmation législative du droit au logement au titre du droit international relatif aux droits de la personne en ce que la Cour suprême appelle « un impératif moral et une nécessité juridique »

Comment faire en sorte que cette expérience démocratique de mise en œuvre dialogique des droits de la personne réussisse ? Les enseignements tirés de l'engagement de la société civile dans les mécanismes internationaux des droits de la personne suggèrent que la meilleure façon de donner un sens au droit au logement est d'utiliser des procédures qui offrent un espace juridictionnel dans lequel il peut être revendiqué. Les engagements modernes en faveur du droit au logement sont nés d'une nouvelle pratique en matière de droits de la personne, qui reconnaît à une catégorie de demandeurs de droit auparavant exclus le droit de revendiquer leur droit à la dignité dans le cadre de la loi et de reconnaître que le droit au logement exige un mécanisme significatif de

responsabilisation, un accès à la justice et des recours effectifs.

C'est l'occasion unique offerte par la Loi sur la SNL. Il s'agit non seulement du premier engagement législatif fédéral à réaliser le droit au logement à être introduit au Canada, mais cela permet également de disposer de procédures pour fonder une nouvelle pratique des droits de la personne qui donnera à ce droit un sens, un contenu et lui donnera vie. Le « critère judiciaire suffisamment précis » sur la base duquel la conformité avec la réalisation progressive doit être évaluée représente le critère du caractère approprié qui repose entièrement sur l'audition des demandeurs et l'engagement significatif auprès des communautés affectées, précisément comme l'exige la Loi sur la SNL.

Ce qui est frappant lorsqu'on examine les préoccupations des organes de traités de l'ONU et leurs recommandations en matière de droit au logement au fil des ans, c'est qu'elles sont en grande partie conformes au consensus actuel sur ce qu'il est nécessaire de mettre en œuvre pour lutter contre l'itinérance et les besoins en logement au Canada. On peut se demander en quoi la situation aurait été améliorée au Canada si au moins certaines des recommandations avaient été mises en œuvre. Il va de soi que les procédures des organes de traités comportent des limites, qui deviennent plus complexes avec les restrictions budgétaires de l'ONU. Cependant, la fiabilité des conclusions et des recommandations résultant du CDESC

prouve que si des experts en droits de la personne, des défenseurs du logement, des experts en expériences vécues, des membres des communautés affectées et des experts internationaux en droits de la personne se réunissent dans un espace de revendication des droits, et si les demandeurs de droits et le gouvernement bénéficient d'audiences équitables, même pendant une journée dans une salle bondée où tout le monde souffre du décalage horaire, des recommandations raisonnables, de bonne qualité et fondées sur des preuves sont susceptibles d'émerger. Cela augure bien des procédures au titre de la Loi sur la SNL.

Le Défenseur fédéral du logement, la Commission d'examen et le Conseil du logement créés par la Loi sur la SNL n'ont pas besoin de partir de zéro ou de réinventer la roue en matière de droit au logement. L'élan, les connaissances et le solide cadre normatif au niveau international sont autant d'éléments pouvant susciter l'inspiration et l'enrichissement. Les deux principaux défis au niveau international devront toutefois être relevés dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi sur la SNL. Les communautés affectées doivent disposer des ressources nécessaires pour s'organiser, avec le soutien de la société civile et des organisations de défense des droits de la personne, elles doivent être traitées avec respect et dignité et reconnues comme absolument nécessaires à toute évaluation du respect des normes internationales en matière de droits de la personne.

D'autre part, les gouvernements doivent être convaincus qu'il est nécessaire de reconnaître la valeur de l'affirmation d'un nouveau cadre de droits de la personne pour les politiques et la prise de décision, à la fois comme un réengagement envers les valeurs fondamentales de la démocratie constitutionnelle du Canada et comme le moyen le plus efficace de s'attaquer à la crise du logement et de réaliser l'engagement de garantir l'accès au logement pour tous d'ici 2030 et au-delà.

Dans son rapport thématique sur les stratégies de logement fondées sur les droits, le Rapporteur spécial sur le droit au logement a identifié certains des avantages d'une stratégie de logement fondée sur le droit au logement qui devraient apparaître comme évidents si la Loi sur la SNLH est correctement mise en œuvre.

Premièrement, reconnaître le droit au logement signifie que les problèmes de droits de la personne sont identifiés et traités en tant que tels. Vicky Levack a très bien expliqué ce point lorsqu'elle a déclaré que son gouvernement la considérait comme un problème à régler plutôt que comme un être humain dont les capacités n'ont pas été appréciées.

Deuxièmement, le droit au logement change la façon dont les gouvernements interagissent avec les personnes qui ont besoin d'un logement. Plutôt que d'être des destinataires, des bénéficiaires ou les « objets » des programmes gouvernementaux, les détenteurs de droits sont engagés en tant que sujets

actifs qui peuvent aider à garantir que les stratégies tiennent compte de leurs expériences vécues et soient plus efficaces. La citoyenneté active fondée sur les droits de la personne permet de résoudre des problèmes que les gouvernements ne peuvent pas résoudre seuls.

Troisièmement, la reconnaissance du droit au logement permet aux titulaires de droits d'identifier les lacunes et les faiblesses structurelles des systèmes et des programmes de logement. Les procédures permettant d'établir les responsabilités qui traitent des problèmes systémiques dans le cadre de la Loi sur la SNLH constituent des mécanismes correctifs. Leur rôle est de veiller à ce que personne ne soit laissé pour compte. Bon nombre des problèmes qui sont mis en lumière, lorsqu'ils sont résolus, permettent d'économiser de l'argent, car les problèmes non résolus comme l'itinérance ou l'exclusion sont très coûteux.

Quatrièmement, la reconnaissance du droit au logement clarifie le degré de responsabilité démocratique. Plutôt que de considérer la politique en matière de logement comme une question de choix revenant aux gouvernements, le droit au logement précise que les gouvernements sont responsables devant les gens en tant que détenteurs de droits. Cela renforce la démocratie et conduit à une prise de décision plus cohérente et plus efficace.

Cinquièmement, reconnaître le droit au logement comme un droit fondamental

tel qu'affirmé dans le droit international permet d'éclairer toute prise de décision susceptible d'affecter l'accès au logement. Cela fournit un cadre fondé sur des principes qui apporte des éléments de cohérence et de coordination à de multiples domaines du droit et de la politique.

Et sixièmement, plus fondamentalement, le droit au logement est transformateur. Les processus mis en place dans le cadre de la Loi sur la SNL permettront d'identifier les systèmes, les structures et les obstacles qui entravent la réalisation des droits de la personne et d'ouvrir des voies permettant de réaliser le droit au logement. La responsabilité n'est pas une responsabilité rigide par rapport à des critères fixes, mais plutôt une responsabilité par rapport à un objectif, un engagement à progresser vers la réalisation d'un droit humain. Le critère du caractère approprié exige que les politiques soient capables de réaliser pleinement le droit au logement. La Stratégie nationale sur le logement est tenue, en vertu de la Loi sur la SNL, de définir une vision à long terme. Reconnaître le droit au logement comme un droit humain fondamental contribue à atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés en tant que société.

Bien entendu, le meilleur moyen de convaincre les gens de la valeur d'une approche fondée sur les droits de la personne est de mettre en œuvre une pratique effective des droits de la personne. Comme l'a noté la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud

lorsqu'elle a demandé aux gouvernements de s'engager de manière significative envers les résidents des quartiers précaires en tant que détenteurs de droits, cela nécessitera l'engagement et la bonne foi de tous les acteurs. Mais cela représente bien le défi et la beauté des droits de la personne.

# MISE EN ŒUVRE DU DROIT À UN LOGEMENT CONVENABLE EN VERTU DE LA LOI SUR LA STRATÉGIE NATIONALE SUR LE LOGEMENT :

LE CADRE INTERNATIONAL RELATIF  
AUX DROITS DE LA PERSONNE

par **Bruce Porter**

RÉSEAU NATIONAL DU DROIT AU LOGEMENT

OCT 2021



[HTTP://FR.HOUSINGRIGHTS.CA/](http://fr.housingrights.ca/)



RÉSEAU NATIONAL  
**DU DROIT**  
AU LOGEMENT